Евстафиади Янис Константинович. Административно-правовое регулирование государственной службы сотрудников органов внутренних дел: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Евстафиади Янис Константинович;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»], 2018.- 209 с.

|  |
| --- |
|  |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | **Введение к работе**  **Актуальность темы исследования** определяется теоретической и практической значимостью поиска действенных средств устранения противоречий между социальной ролью сотрудников органов внутренних дел и реальным административно-правовым регулированием их службы.  Особенности современного этапа социально-экономического и политического развития нашей страны диктуют необходимость глубокого теоретического исследования проблем правового регулирования государственной службы сотрудников органов внутренних дел. В решениях Конституционного Суда Российской Федерации неоднократно указывалось на то, что служба в правоохранительных органах является особым видом государственной службы, направленной на реализацию публичных интересов. Вышеизложенное предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. В связи с этим детальное исследование понятия и признаков данного вида государственной службы, а также тенденций ее совершенствования приобретает большой научный и практический интерес.  Актуальность настоящего диссертационного исследования обусловливают также следующие современные проблемы:  стабильно высокий уровень социальной напряженности, правового нигилизма и пассивность, пренебрежение нормами нравственности и морали;  крайне интенсивное устаревание административного законодательства;  необходимость проведения планомерной и эффективной работы по развитию и совершенствованию законодательства, регламентирующего государственную службу сотрудников органов внутренних дел.  Тенденции формирования и развития кадрового ресурса в службе органов внутренних дел свидетельствуют о сохранении множества проблем, которые можно определить с учетом безусловной активизации реформирования всего института государственной службы. Курс на модернизацию условий службы сотрудников органов внутренних дел предполагает законодательное определение их правового статуса, права устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и соответствующие обязанности, обусловленные задачами, стоящими перед Министерством внутренних дел Российской Федерации.  Очевидна настоятельная потребность внесения научно обоснованных изменений в законодательство, регулирующее вопросы государственной службы сотрудников органов внутренних дел, реализации более совершенных форм законодательного закрепления их административно-правового статуса, в том числе совершенствования системы гарантий, запретов и ограничений, а также специфики административно-правовых процедур прохождении службы.  **Степень разработанности темы исследования.** После исключения из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» института правоохранительной службы1 в правовой литературе, затрагивающей вопросы административно-правового регулирования государственной службы сотрудников органов внутренних дел, практически отсутствуют комплексные исследования, имеющие своим специальным предметом особенности государственной службы сотрудников органов внутренних дел как самостоятельного вида государственной службы. Существующие работы либо носят характер историко-правовых исследований государственно-служебных отношений в органах внутренних дел, либо посвящены рассмотрению отдельных стадий прохождения службы в органах внутренних дел или кадровой работе с претендентами на службу в полиции.  Административно-правовые аспекты государственной службы в части организации, правового регулирования и функционирования государственной службы нашли отражение в научных трудах таких видных отечественных юристов, как Ю.Е. Аврутин, Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.А. Гришковец, А.В. Губанов, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, Т.М. Занина, И.Н. Зубов, Н.М. Конин, Б.М. Лазарев, Н.П. Маюров, В.М. Монохин, А.Ф. Ноздрачев, М.В. Пресняков, Д.М. Овсянко, Н.Г. Салищева, П.П. Сергун, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров и др.  Значительный интерес представляют докторские диссертации М.М. Дикажева, JI.М. Колодкина, П.П. Сергуна, Ю.В. Степаненко, Г.А. Туманова и С.Е. Чаннова, в которых непосредственно анализируются государственно-служебные отношения в органах внутренних дел.  1 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».  Проблемы службы в органах внутренних дел рассматриваются в работах Е.Р. Абызовой, A.M. Артемьева, А.В. Афанасьевой, В.Н. Бакуна, А.М. Боброва, С.П. Булавина, В.Н. Бутылина, И.В. Буянова, В.С. Бялта, В.Б. Гайдова, М.Б. Добробабы, Ю.А. Зенцовой, А.А. Кобозева, Б.Н. Комахина, Б.П. Кондрашова, Г.Л. Константинова, А.В. Куракина, С.П. Матвеева, А.Н. Позднышева, М.Е. Труфанова, А.В. Урумова, В.В. Черникова и др. Однако сложность и объем проблем, с которыми сталкивается юридическая практика, а также внесенные в последнее время значительные изменения в законодательство о государственной службе в органах внутренних дел обусловливают необходимость проведения дальнейших научных исследований в данной сфере.  **Объект диссертационного исследования** образуют общественные отношения, формирующиеся на основе норм административного права в процессе регулирования государственной службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.  **Предметом исследования** являются служба сотрудников органов внутренних дел как самостоятельный вид государственной службы, федеральное законодательство, регламентирующее все этапы прохождения службы и административно-правовой статус сотрудников органов внутренних дел, практика реализации положений федеральных законов «О полиции»2 и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»3.  **Цель диссертационного исследования** заключается в теоретическом осмыслении, разработке и обосновании концептуальных подходов к определению службы в органах внутренних дел как самостоятельного вида государственной службы, а также в выдвижении предложений, направленных на оптимизацию и совершенствование административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел в процессе реализации права на государственную службу.  Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские **задачи**:  раскрыть сущность и сформулировать понятие государственной службы в органах внутренних дел;  2 О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».  3 О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».  определить основные тенденции современной доктрины административно-правового регулирования государственной службы сотрудников органов внутренних дел;  на базе теоретических обобщений провести анализ нормативного правового обеспечения государственной службы сотрудников органов внутренних дел;  исследовать содержание и структуру административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел как государственного служащего;  обосновать комплекс административно-правовых процедур прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел;  разработать предложения, направленные на совершенствование материальных и процессуальных норм, регламентирующих государственную службу сотрудников органов внутренних дел.  **Методологическую основу диссертационного исследования**  составили современные общенаучные и специальные методы познания, применимые к исследованию правовых отношений в сфере государственной службы органов внутренних дел. В процессе толкования конкретных юридических конструкций и норм широко использовались приемы формальной логики и лексико-грамматического анализа. Достоверность и обоснованность результатов, полученных в ходе диссертационного исследования, достигнуты за счет применения системно-структурного, сравнительно-правового, формально-юридического методов, а также методов описания понятий и терминов, анализа, толкования и классификации.  Сравнительно-правовой метод исследования позволил при изучении отдельных элементов административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел и особенностей прохождения службы сопоставить состояние аналогичных отношений в сфере гражданской и военной государственной службы.  **Нормативную базу исследования** составили международные нормативные правовые акты, Конституция Российской Федерации, действующее федеральное законодательство, ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной службы сотрудников органов внутренних дел.  Сформулированные в рамках настоящего исследования выводы и предложения основаны на результатах анализа соответствующих директивных документов МВД России, а также обобщения служебной практики подразделений органов внутренних дел.  **Теоретическая основа исследования** представлена фундаментальными положениями отечественной административно-правовой науки, а также непосредственно связанными с объектом исследования трудами в области теории государства и права, конституционного права, уголовного права, трудового права и социологии. Основу настоящего исследования также составили напрямую затрагивающие анализируемую в рамках диссертации тему работы таких авторов, как Ю.Е. Аврутин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, С.Н. Братановский, В.С. Бялт, А.А. Гришковец, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, А.Н. Жеребцов, А.И. Каплунов, Б.Н. Комахин, Н.М. Конин, М.В. Костенников, А.В. Куракин, Н.П. Маюров, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, П.П. Сергун, Ю.Н. Старилов, Ю.В. Степаненко, Ю.А. Тихомиров, М.Е. Труфанов, С.Е. Чаннов, В.В. Черников, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.  **Эмпирическую базу исследования** составили опубликованные в научных изданиях и средствах массовой информации архивные материалы; статистические данные, характеризующие кадровую работу МВД России; судебная практика (в части применения отдельных правовых норм, регламентирующих службу сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации); результаты анкетирования 495 сотрудников (107 из которых включены в кадровый резерв МВД России) по вопросам государственной службы сотрудников органов внутренних дел. При проведении исследования также использовался личный опыт службы автора на офицерских должностях в кадровых подразделениях Главного управления МВД России по Краснодарскому краю.  **Научная новизна исследования** определяется, прежде всего, авторским видением в значительной степени традиционных для административно-правовой науки вопросов государственной службы сотрудников органов внутренних дел. Интегрируя выработанные в последнее время подходы к исследованию этих вопросов, диссертант на основе конструктивно-критического анализа теоретических источников и действующего законодательства в сфере государственной службы сотрудников органов внутренних дел представляет комплексное исследование, в котором:  содержится авторская аргументация характерных признаков и определения государственной службы органов внутренних дел, сформулированных с учетом реализации основных задач Министерства внутренних дел Российской Федерации;  раскрывается тенденциозная связь публичных и частноправовых начал в регулировании служебных отношений сотрудников органов внутренних дел, что в перспективе развития законодательства должно обрести диалектическое единство правовых основ;  предлагается авторская дефиниция понятия «сотрудник органов внутренних дел», основанная на потенциальной возможности сотрудника быть таковым без замещения должности, вследствие зачисления в распоряжение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;  обосновывается оригинальная структура правового статуса сотрудника органов внутренних дел, в которой, в зависимости от объема и характера субъективных прав и обязанностей сотрудника, выделяются универсальные начала правовой свободы, специальный должностной модуль и персональный модуль административно-правовых возможностей;  предлагается авторская трактовка административно-правовой процедуры, свойственной процессу прохождения службы в органах внутренних дел, обусловленная совокупностью административно-правовых норм, регламентирующих возникновение, изменение или прекращение правовой возможности граждан Российской Федерации прохождения службы в органах внутренних дел;  обосновывается перечень признаков и типичных элементов структуры правового статуса сотрудника органов внутренних дел, позволяющих выделить в законодательстве, посвященном государственной службе сотрудников внутренних дел, возможный перечень административно-правовых процедур, характерных для процесса прохождения службы;  предлагаются новые подходы к обоснованию приоритета Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» над Федеральным законом «О полиции» в вопросах прохождения службы.  Научную новизну диссертационного исследования подтверждают  **основные положения, выносимые на защиту:**  1. Доказывается необходимость исключения из представленного в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определения службы в органах внутренних дел тавтологической связки терминов «служба – это слу-  жебная деятельность» и формулирования определения анализируемого понятия в проекции к основным задачам и полномочиям Министерства внутренних дел Российской Федерации. В связи с этим под государственной службой в органах внутренних дел предлагается понимать особый вид государственной службы граждан Российской Федерации, обладающих специальным званием и осуществляющих профессиональную деятельность по выполнению основных задач и задач, связанных с обеспечением исполнения полномочий Министерства внутренних дел Российской Федерации.  2. Обосновывается, что определение понятия «сотрудник органов внутренних дел», представленное в ст. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», обладает следующими существенными недостатками:  Закон не всегда связывает статус сотрудника органов внутренних дел с замещением должности. В ст. 36 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержится 10 пунктов, определяющих возможность зачисления сотрудника в распоряжение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения.  Сотрудник органов внутренних дел, зачисленный в распоряжение, до назначения на другую должность либо увольнения со службы в органах внутренних дел может использовать общие полномочия, предусмотренные ст. 11 и 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».  В соответствии с представленными аргументами сотрудником органов внутренних дел следует считать гражданина Российской Федерации, которому в установленном законом порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава и предоставлены профессиональные права и обязанности по выполнению основных задач и задач, связанных с обеспечением исполнения полномочий Министерства внутренних дел Российской Федерации.  3. Предлагается разработанная и обоснованная концепция сложной многоуровневой модели статуса сотрудника органов внутренних дел с модульным административно-правовым содержанием, которая, в зависимости от объема и характера субъективных прав и обязанно стей сотрудника, включает 3 основных уровня:   1. универсальные начала правовой свободы сотрудника органов внутренних дел (общий статус); 2. специальный должностной модуль сотрудника органов внутренних дел (специальный статус); 3. персональный модуль административно-правовых возможностей отдельного сотрудника органов внутренних дел (индивидуальный статус). 4. Обосновывается вывод, согласно которому любая административно-правовая процедура, свойственная для процесса прохождения службы в органах внутренних дел, представляет собой процессуально аргументированную совокупность административно-правовых норм, регламентирующих последовательность действий компетентных структурных подразделений и их должностных лиц по реализации определяемых законом, указом Президента Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации или приказом МВД России унифицированных функций, направленных на принятие резолютивных и (или) промежуточных решений по вопросам, влекущим возникновение, изменение или прекращение правовой возможности граждан Российской Федерации прохождения службы в органах внутренних дел. 5. Формулируются и теоретически обосновываются признаки и типичные элементы структуры правового статуса сотрудника органов внутренних дел, которые позволяют в процессе прохождения службы обосновать следующие административно-правовые процедуры:   поступление на службу в органы внутренних дел (в качестве производной содержит процедуру проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел);  присвоение специального звания;  аттестация сотрудников органов внутренних дел;  формирование кадрового резерва МВД России;  прекращение службы в органах внутренних дел.  6. Аргументируется вывод о необходимости изложить ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О службе органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в следующей редакции:  «2. Принципами службы в органах внутренних дел являются:   1. законность; 2. приоритет прав и свобод человека и гражданина; 3. профессионализм и компетентность». 4. С целью исключения дублирования правовых норм, содержащихся в Федеральном законе «О полиции» и Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым закреплена наиболее полная и взвешенная система правовых норм, регулирующих служебно-правовые отношения сотрудников органов внутренних дел (в том числе сотрудников полиции), аргументируется необходимость исключения из содержания Федерального закона «О полиции» норм, закрепляющих специальные звания сотрудников полиции (ст. 26), взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 30.1), право сотрудников полиции на объединение в профессиональные союзы (ст. 31), материальную ответственность сотрудника полиции за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа (ч. 4 ст. 33). 5. Доказывается, что результаты критериально-обоснованного анализа нормативной правовой базы государственной службы сотрудников органов внутренних дел свидетельствуют о расширении и универсализации подзаконного административно-правового регулирования. Такое состояние предполагает взвешенный и научно обоснованный комплекс материальных и регламентных (процессуальных) источников, обеспечивающих формирование качественных административно-правовых процедур прохождения службы в органах внутренних дел.   **Теоретическая значимость исследования** определяется комплексным исследованием широкого круга проблемных вопросов, раскрывающих социально-правовую природу государственной службы сотрудников органов внутренних дел и акцентирующих внимание на необходимости современной трактовки необходимых для этого административно-правовых средств.  Сформулированные в диссертации положения и выводы, раскрывающие объективную связь публичных и частноправовых начал в регулировании государственной службы в органах внутренних дел, авторское толкование понятия государственной службы сотрудников органов внутренних дел, предложенные и обоснованные дефиниции таких понятий, как «сотрудник органов внутренних дел», «структура  статуса сотрудника органов внутренних дел», «административно-правовая процедура, свойственная процессу прохождения службы в органах внутренних дел», дополняют и развивают соответствующие положения административно-правовой науки, уточняют ее понятийный аппарат.  Теоретически значимы предложенные в диссертации подходы к многоуровневой модели статуса сотрудника органов внутренних дел с модульным административно-правовым содержанием, а также признакам и типичным элементам, позволяющим в процессе прохождения службы обосновать оптимальный набор административно-правовых процедур.  **Практическая значимость исследования** заключается в том, что в нем содержатся конкретные, научно обоснованные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование законодательной и научно-методической базы государственной службы сотрудников органов внутренних дел.  Основные положения, выводы и рекомендации, полученные в результате исследования, могут быть использованы при подготовке проектов законодательных и иных нормативных актов, направленных на совершенствование кадрового обеспечения органов внутренних дел. Содержащиеся в работе предложения и выводы могут быть использованы на практике территориальными подразделениями органов внутренних дел в процессе организации государственной службы, в образовательных организациях для разработки и преподавания учебных курсов по таким дисциплинам, как «Административное право», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Управление в органах внутренних дел», «Государственная служба в органах внутренних дел».  **Степень достоверности результатов исследования** определяется использованием широкого круга источников, монографий, научных статей, материалов научных конференций, результатов диссертационных исследований, приближенных к теме настоящего исследования. Научные выводы и положения основываются на анализе теоретической части исследования, результатах обобщений и анализа эмпирической базы. Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечена также результатами апробирования разработанных выводов на практике и в учебном процессе, что подтверждается актами внедрения.  **Апробация результатов исследования.** Основные результаты диссертационного исследования заслушивались на заседании кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России, докладывались и обсуждались на всероссийских научно-практических конференциях, в том числе III Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика (г. Краснодар, 2014 г.); IV Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика» (г. Новороссийск, 2015 г.); IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной деятельности полиции» (г. Краснодар, 2015 г.);  Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика» (г. Новороссийск, 2016 г.);  Международной научно-практической конференции «Балтийский юридический форум «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии» (г. Калининград, 2016 г.); VII Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика (г. Краснодар, 2017 г.) и IX Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного российского права» (г. Невинномысск, 2017 г.).  Основные результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Краснодарского университета МВД России, практическую деятельность УМВД России по Орловской области, ГУ МВД России по Краснодарскому краю; отражены в 10 научных публикациях, 4 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Министерством образования и науки Российской Федерации.  **Структура диссертации** определена ее целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Диссертация оформлена в соответствии с требованиями ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |