



К вопросу о правовом регулировании государственной службы иных видов в системе государственной службы Российской Федерации

ЭДУАРД СЕРГЕЕВИЧ КАРПОВ

Санкт-Петербургский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербург, Россия, esk33@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0787-6307>

Реферат

Введение: статья посвящена анализу государственной службы иных видов, введенной законодателем вместо правоохранительной службы в 2015 г., в системе государственной службы Российской Федерации. К государственной службе иных видов в настоящее время относятся служба в органах внутренних дел Российской Федерации, служба в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, служба в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации, служба в таможенных органах, служба в органах принудительного исполнения Российской Федерации, служба в Следственном комитете Российской Федерации, служба в органах и организациях прокуратуры. *Цель:* на основе анализа действующего законодательства и научной литературы определить перспективы объединения государственной службы иных видов в единую правоохранительную службу и предложить концепцию ее правового регулирования. *Методы:* общенаучные и специальные методы, в том числе сравнительно-правовой, системный и логический, анализа и синтеза, исторический. *Результаты:* анализ отечественного законодательства, регламентирующего государственную службу иных видов, показал, что перед научной общественностью и законодателем следует вновь поставить вопрос об объединении всех названных иных видов государственной службы в единый вид. Это обусловливается наличием большого количества объединяющих признаков у всех иных видов государственной службы, совпадением в значительной части положений федеральных законов, регулирующих отдельные виды государственной службы иных видов, успешным действием федеральных законов, распространяющихся на несколько видов государственной службы. *Выводы:* в настоящее время нет никаких препятствий к объединению всех иных видов государственной службы в такой единый вид, как правоохранительная служба, и принятию двух федеральных законов: одного – регулирующего порядок прохождения государственной правоохранительной службы данного вида; второго – о социальных гарантиях государственных служащих правоохранительной службы.

Ключевые слова: система государственной службы; государственная служба иных видов; правоохранительная служба; государственный служащий.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Для цитирования: Карпов Э. С. К вопросу о правовом регулировании государственной службы иных видов в системе государственной службы Российской Федерации // Пени-тенциарная наука. 2023. Т. 17, № 1 (61). С. 72–81. doi: 10.46741/2686-9764.2023.61.1.008.

Original article

On the Issue of Legal Regulation of Public Service of Other Types in the Russian Public Service System

EDUARD S. KARPOV

All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Saint Petersburg, Russia, esk33@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0787-6307>

Abstract

Introduction: the article is devoted to the analysis of public service of other types in the system of public service of the Russian Federation, introduced by the legislator instead of law enforcement service in 2015. Other types of public service currently include service in the internal affairs bodies of the Russian Federation, service in the Federal Fire Service of the State Fire Service, service in the Penitentiary System of the Russian Federation, service in customs authorities, service in enforcement bodies of the Russian Federation, service in the Investigative Committee of the Russian Federation, service in bodies and organizations of the Prosecutor's Office. *Purpose:* based on the analysis of the current legislation and scientific literature, to determine prospects for combining other types of public service into a single law enforcement service and propose a concept of its legal regulation. *Methods:* general scientific and special methods, including comparative legal, systematic and logical, analysis and synthesis, historical. *Results:* the analysis of domestic legislation regulating other types of public service shows that the scientific community and the legislator should again raise the issue of combining all these other types of public service into a single type, since there is a large number of unifying features of all other types of public service; a significant part of the federal law provisions of regulating certain types of public service of other types coincide; there are federal laws that apply to several types of public service. *Conclusions:* at present there are no obstacles to the unification of all other types of public service into a single type (law enforcement service) and adoption of two federal laws: one regulating the service procedure and another on social guarantees of civil servants of law enforcement service.

Keywords: public service system; other types of public service; law enforcement service; civil servant.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

Prepared with the information support of the SPS ConsultantPlus.

For citation: Karpov E.S. On the issue of legal regulation of public service of other types in the Russian public service system. *Penitentiary Science*, 2023, vol. 17, no. 1 (61), pp. 72–81. doi: 10.46741/2686-9764.2023.61.1.008.

Введение

Государственное управление на современном этапе является сложной социально-правовой категорией, включающей в себя самые разные общественные отношения, в том числе направленные на поддержание сложившегося правопорядка, укрепление законности, обеспечение безопасности. Центральное место в обеспечении реализации перечисленных функций государственного управления отводится специализированным правоохранительным органам, а также их должностным лицам. Правоохранительная деятельность должна осуществляться квалифицированными и профессионально подготовленными сотрудниками правоохранительных органов, а правовое регулирование государственной службы в них обязано отвечать современным требованиям формирования и развития демократического государства [1]. Совершенствование государственного управления в настоящее время обречено на провал, если не будет обращено должного внимания на повышение эффективности профессиональной деятельности госслужащих, что, в свою очередь, невозможно реализовать без построения единой системы государственной службы. Стоит подчеркнуть, что одним из основополагающих принципов построения системы государственной службы, закрепленных в ч. 1 ст. 3 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ), является принцип единства организационных и правовых основ государственной службы. Он предусматривает необходимость обеспечения единообразного подхода к построению, организации и правовому регулированию госслуж-

бы. На наш взгляд, задача обеспечения единства государственной службы на сегодня остается нерешенной, что сказывается на эффективности функционирования государственного аппарата в России.

Государственная служба иных видов в системе государственной службы Российской Федерации

Самым первым законом, принятым в современной России в отношении госслужбы, заложившим основы ее правового регулирования и построения, стал федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. Построение же комплексной современной системы государственной службы, по сути, началась в 2003 г. с принятием Федерального закона № 58-ФЗ, в котором были установлены три отдельных вида государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Часть 2 ст. 3 этого закона закрепляла необходимость наличия отдельных федеральных законов о каждом виде государственной службы. В ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 58-ФЗ было зафиксировано, что определение правоохранительной службы как одного из видов федеральной государственной службы будет применяться только со дня принятия и вступления в силу соответствующего федерального закона о правоохранительной службе (на данный момент эта норма отменена).

В силу этого, по первоначальному замыслу законодателя, имеющаяся система правового регулирования госслужбы в нашем государстве должна была бы включать в себя основополагающий базовый закон, обозначающий основные положения, касающиеся системы службы в целом (его роль отведена Фе-

деральному закону № 58-ФЗ), и федеральные законы об имеющихся отдельных видах госслужбы: гражданской, военной и правоохранительной. Полагаем, что воплощение указанной идеи в жизнь оказало бы положительное влияние на обеспечение целостности и единства государственной службы в нашей стране, а также на состояние ее правового регулирования.

Как отдельный нормативный акт, регулирующий один из видов госслужбы, в 2004 г. был принят федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ). Прохождение военной службы и другие вопросы, связанные с ней, регулируются федеральным законом № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Так и оставалась нерешенной задача по созданию закона, регулирующего порядок прохождения правоохранительной службы и закрепляющего правовой статус ее служащих. Изначально разработка указанного закона была поручена МВД России. Но, как пишет А. А. Гришковец, работа над законопроектом проводилась в закрытом порядке. Хотя какие-нибудь публичные обсуждения, на которые были бы приглашены ученые, специалисты-практики, представители экспертного сообщества, ни разу не проводились. Возможности ознакомиться с законопроектом разработчики заинтересованным лицам не предоставили. Разработка длилась достаточно долго [2], но в итоге так и не была завершена.

Вместо этого законодатель принял федеральный закон № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ). Так как Федеральный закон № 58-ФЗ все еще предусматривал необходимость регулирования правоохранительной службы отдельным законом, принятие федерального закона, регулирующего службу в органах внутренних дел, при отсутствии закона о правоохранительной службе выглядело нелогичным. По-видимому, к этому времени у законодателя уже появилось понимание того факта, что самостоятельной правоохранительной службы в итоге не будет [3].

Таким образом, построение единой системы государственной службы так и не было завершено. Федеральный закон от 13.07.2015 № 262-ФЗ термин «правоохранительная служба» из действующего законодательства вообще исключил, взамен его появилось сочетание «государственная служба иных видов». Государственная Дума Российской Федерации в разъяснении от 06.07.2016 отмечала, что одной из причин этого стало отсутствие в действующем законодательстве единообразного определения понятия «правоохранительный орган», критериев и признаков, которым правоохранительные органы должны соответствовать, перечня правоохранительных органов. Кроме того, был учтен зарубежный опыт, который также формируется в основном путем издания отдельных законов по имеющимся направлениям правоохранительной службы [4]. В ходе обсуждения проекта федерального закона до депутатов доводилась

информация о том, что «была сформулирована задача дифференциации статуса правоохранительной службы, выделение как бы подстатусов под различные виды государственной службы... дифференциации, чтобы выделить особенности, которые свойственны каждому виду правоохранительной службы» [5].

В итоге исключение из законодательства правоохранительной службы как самостоятельного вида государственной службы привело к разделению ученых, исследующих данную проблематику, на сторонников и противников указанного решения. Как полагает А. А. Гришковец, попытка привести определение и закрепить в законодательстве единое универсальное понятие «правоохранительная служба» не выглядит практически оправданной и не приведет к улучшению правового регулирования прохождения государственной службы в соответствующих правоохранительных органах [2]. В противовес ему Р. В. Нагорных приходит к выводу о том, что служба в правоохранительных органах по своей сущности представляет из себя самостоятельный вид, вследствие чего ее следует закрепить в законодательстве наряду с военной и гражданской [6, с. 17]. Аналогичного мнения придерживаются А. В. Ольшевский и Е. Д. Заяев [7]. С. Е. Чаннов пишет, что «точку в истории существования правоохранительной службы как особого вида государственной службы Российской Федерации ставить пока еще рано» [3]. По мнению В. А. Козбаненко, названные законодательством иные виды государственной службы являются самостоятельным видом федеральной государственной службы, связанным с осуществлением правоохранительной деятельности [8].

Соглашаясь с исследователями, обосновывающими необходимость существования правоохранительной службы как отдельного вида федеральной государственной службы, и при этом не вступая в дискуссию о ее наименовании, отметим следующее.

Закрепленный в Федеральном законе № 58-ФЗ термин «государственная служба иных видов» дальнейшего своего раскрытия в законодательстве не получил. Отсутствуют перечень органов, в которых осуществляется такого рода служба, и перечисление самих иных видов. Несформированность понятия, а также каких-либо критериев отнесения той или иной служебной деятельности к иным видам госслужбы не дает возможности сказать, в каких конкретно государственных органах она реализуется. Также наименование «иные виды» предполагает, что служба иных видов может быть не связана с правоохранительной деятельностью. Кроме того, как справедливо пишет С. Е. Чаннов, теперь мы имеем не три вида государственной службы, а неопределенно много [3]. Единственное требование к каждому иному виду государственной службы – установление соответствующим федеральным законом.

Неопределенность в ситуацию вносит и то, что в соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 58-ФЗ нормативно должен быть установлен перечень

типовых должностей федеральной государственной службы иных видов, который станет частью реестра должностей федеральной государственной службы. Но на сегодняшний день подобный перечень так и не появился. При этом нет никакой информации, что ведется какая-либо работа по его созданию.

На наш взгляд, основные аргументы противников объединения так называемых иных видов государственной службы в единый вид сводятся к тому, что при объединении указанных видов пришлось бы унифицировать для них целый ряд законодательных положений. В то же время достаточно широко, особенно в рядах представителей иных видов государственной службы, распространены идеи о привилегированном положении отдельных видов государственной службы по отношению к другим, а следовательно, уравнивание статуса государственных служащих различных государственных органов способно вызвать определенное недовольство. А. А. Гришковец пишет: «например, российской прокуратуре в 2017 г. исполнилось 295 лет. Очевидно, что за многовековую историю надзорный орган накопил традиции, в глазах самих сотрудников прокуратуры принадлежность к такому ведомству имеет огромное моральное значение, и раствориться в маловыразительном и не слишком определенном понятии “правоохранительная служба” для большинства из них абсолютно неприемлемо» [2, с. 62]. По информации В. А. Козбаненко, проект закона о правоохранительной службе в итоге не был

согласован из-за большого количества разногласий между различными правоохранительными органами и Генеральной прокуратурой Российской Федерации относительно правового положения правоохранительных служащих, унификации условий, порядка и процедур прохождения ими своей службы, не учитывающих особенности различных федеральных органов, неизбежного нивелирования установленных социальных гарантий и имеющегося материально-технического обеспечения отдельных категорий служащих, структуры денежного довольствия и других аналогичных вопросов [8].

Кроме того, отход законодателя от попыток принятия единого федерального закона о правоохранительной службе ученые объясняют тем, что вслед за его принятием необходимо было бы выровнять уровень социальных гарантий государственных служащих всех правоохранительных органов (жилищное обеспечение, денежное довольствие, пенсионное обеспечение и др.). Как пишут А. В. Ольшевский и Е. Д. Заяев, это пришлось бы осуществлять по высшей планке, чтобы не ухудшить уже имеющийся социальный уровень сотрудников [7], что повлекло бы увеличение финансовой нагрузки на федеральный бюджет Российской Федерации.

По нашему мнению, на основании анализа действующих федеральных законов о различных государственных органах к госслужбе иных видов следует отнести следующие виды:

Таблица

Государственная служба иных видов

| № | Вид государственной службы | Федеральный закон |
|---|--|--|
| 1 | Служба в органах внутренних дел Российской Федерации | Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» |
| 2 | Служба в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы | Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 141-ФЗ) |
| 3 | Служба в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации | Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”» (далее – Федеральный закон № 197-ФЗ) |
| 4 | Служба в таможенных органах | Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» |
| 5 | Служба в органах принудительного исполнения Российской Федерации | Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 328-ФЗ) |
| 6 | Служба в Следственном комитете Российской Федерации | Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 403-ФЗ) |
| 7 | Служба в органах и организациях прокуратуры | Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 2202-1) |

Сам факт наличия такого количества видов государственной службы и такого количества федеральных законов, регламентирующих ее прохождение, ведет к их несогласованности, различиям в правовом положении государственных служащих и их социальной защите, что обуславливает нарушение принципа единства организационных и правовых основ. Аргумент о том, что в некоторых государственных органах государственная служба должна быть более престижна за счет установления более высоких социальных гарантий, с этической точки зрения видится скорее недопустимым, чем требующим обоснования.

Полагаем, все перечисленные виды государственной службы иных видов обладают общими характерными признаками, которые также свидетельствуют о возможности их объединения. К сожалению, в действующем законодательстве отсутствуют определения понятий «правоохранительный орган» и «правоохранительная деятельность», что не позволяет обозначить позицию законодателя по вопросу, какие органы государственной власти занимаются правоохранительной деятельностью и относятся к правоохранительным органам. По мнению Ю. В. Степаненко, охранительная (правоохранительная) деятельность государства реализует охранительную функцию права [9]. Как справедливо пишет В. Л. Баранков, «правоохранительными органами можно считать органы, основной или специальной функцией которых является защита правопорядка, прав и свобод граждан, борьба с преступностью, другими правонарушениями, обеспечение охраны общественного порядка и безопасности государства, восстановление нарушенных гражданских прав, в необходимых случаях – применение предусмотренных законом санкций» [10]. Учитывая данные формулировки, по нашему мнению, все перечисленные выше органы следует отнести к правоохранительным органам, в которых реализуется правоохранительная служба. Кроме перечисленных государственных органов, к правоохранительным органам стоит отнести Федеральную службу безопасности, Федеральную службу охраны, Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации. Но так как сотрудники указанных федеральных органов являются военнослужащими (либо сотрудниками органов внутренних дел (п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»), то никакая госслужба иных видов в названных органах не реализуется.

Проанализировав исследования Р. В. Нагорных [11], А. М. Боброва, А. С. Телегина [12], Д. Н. Бахраха [13], выделим ряд особенностей правоохранительной службы:

1. Наличие повышенных требований к состоянию здоровья сотрудников, их морально-психологическим качествам, уровню физической подготовки. Например, установление предельного возраста для поступления на службу (чаще всего 35 или 40 лет),

запрет принятия на службу лиц, имеющих или когда-либо имевших судимость, а также освобожденных от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям.

2. Государственно-властный характер профессиональной деятельности. Дополнительно это подчеркивается принятием сотрудниками присяги. Как правило, именно после принятия сотрудником присяги на него в полном объеме возлагаются служебные обязанности, в том числе появляется возможность привлечения его к выполнению особых задач, несущих в себе риск для здоровья и жизни [12].

3. Государственным служащим присваиваются специальные звания (чаще всего) либо классные чины.

4. Сотрудники обязаны носить форменную одежду и знаки отличия в соответствии с присвоенными им специальными званиями или классными чинами.

5. Для сотрудников перечисленных видов государственной службы законодателем введены дополнительные ограничения и запреты. Как отмечалось в пояснительной записке к проекту федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации», «предлагаемое к законодательному урегулированию количество запретов и ограничений на службе в уголовно-исполнительной системе превышает в силу ее специфики количество запретов и ограничений на государственной гражданской службе и на военной службе» [14]. Кроме ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 17, 18, 20–20.2 Федерального закона № 79-ФЗ, дополнительные ограничения вводятся ч. 1 ст. 14, ч. 5 ст. 17 Федерального закона № 197-ФЗ.

6. Соблюдение служебной дисциплины в указанных государственных органах обеспечивается более широким перечнем мер поощрения и дисциплинарных взысканий. Если в Федеральном законе № 79-ФЗ предусмотрено семь видов поощрений и четыре вида дисциплинарных взысканий, то Федеральный закон № 197-ФЗ предусматривает десять видов поощрений и пять видов взысканий. В федеральных законах № 403-ФЗ, № 2202-1 закреплено десять видов поощрений и восемь видов дисциплинарных взысканий.

7. Представители некоторых перечисленных видов государственной службы за совершение административных правонарушений (за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) привлекаются к дисциплинарной ответственности.

8. Важнейшим признаком отнесения вида государственной службы к правоохранительной является наделение значительной части сотрудников правом применения оружия, физической силы и специальных средств.

9. Выполняя свои функции, сотрудники правоохранительной государственной службы в основном специализируются на реализации правоохранительной

функции государства, в отличие от государственных гражданских служащих, занимающихся, как правило, регулятивной деятельностью [13].

Обоснование возможности объединения государственной службы иных видов в один вид

В силу вышесказанного полагаем, что перед научной общественностью и законодателем следует вновь поднять вопрос об объединении всех названных иных видов государственной службы в единый вид и принятии одного федерального закона, регулирующего порядок ее прохождения. Вопрос о том, как этот вид государственной службы следует назвать, на наш взгляд, является вторичным. Наиболее удачным представляется термин «правоохранительная служба», но могут быть использованы такие наименования, как «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью», «специальная государственная служба» [8], «полицейская служба» [13] и т. д. Главным здесь является унифицированное законодательное регулирование без градации государственной службы на более и менее привилегированную. О необходимости создания единой системы государственной службы в правоохранительной сфере как целостного административно-правового института пишут С. В. Ведяшкин, Р. В. Нагорных [1].

Приведем два, на наш взгляд, достаточно весомых аргумента, подтверждающих возможность объединения иных видов государственной службы в один вид.

Во-первых, федеральные законы, регулирующие различные виды государственной службы, достаточно часто по содержанию во многом совпадают. Например, сравнение федеральных законов № 197-ФЗ и 342-ФЗ демонстрирует, что тексты большинства статей совпадают практически слово в слово. В полном объеме совпадают принципы службы, требования к служебному поведению сотрудников, ограничения и запреты, налагаемые на сотрудников, их права и обязанности, основания возникновения и изменения правоотношений на службе, порядок прохождения службы, служебная дисциплина и т. д. [15]. Во многом с указанными законами перекликаются положения федеральных законов № 328-ФЗ и № 141-ФЗ. Отличия в содержании указанных федеральных законов, конечно же, есть, но они носят частный характер. Например, данные федеральные законы включают около 100 статей (не считая заключительных положений), практически идентичны содержание и наименования глав и отдельных статей, определения основных терминов, принципы службы, перечень дисциплинарных взысканий, нормальная продолжительность служебного времени, виды отпусков и т. д. Как справедливо отмечает А. В. Каляшин, принятые в последние годы законы, регулирующие отдельные аспекты прохождения государственной службы и правовое положение сотрудников, написаны как будто «под одну копку» [16].

Во-вторых, в настоящее время уже успешно действуют федеральные законы, регулирующие не-

сколько видов государственной службы. Это, например, закон Российской Федерации от 12.02.1993 № 4468-1, федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ. Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ распространяет свое действие на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации. Однако надо сказать, что основные положения данного закона практически совпадают с нормами федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ. По нашему мнению, факт распространения юридической силы перечисленных законов на несколько видов государственной службы не влечет никаких негативных последствий.

В-третьих, сегодня имеются различные федеральные органы исполнительной власти, прохождение службы в которых регулируется одним законом. Как мы уже отмечали выше, это Федеральная служба охраны, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. Во всех данных госорганах сотрудники по своему статусу являются военнослужащими (в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации могут быть также сотрудниками ОВД), их правовой статус определяется законом «О воинской обязанности и военной службе», но это не влечет за собой никаких организационных проблем.

Предложения по созданию единой концепции правового регулирования государственной правоохранительной службы

Анализируя действующее законодательство об отдельных видах государственной службы, можно отметить, что сегодня для каждого вида службы чаще всего приняты два федеральных закона. Первый из них устанавливает общие положения данного вида службы, принципы ее прохождения, регулирует правовое положение сотрудника, закрепляет порядок поступления на службу, регламентирует порядок ее прохождения, служебную дисциплину, служебное время и время отдыха, прекращение службы. Другой федеральный закон посвящен социальным гарантиям сотрудников, к которым, как правило, относятся их денежное довольствие, жилищное, медицинское обеспечение, меры социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей. Исключением из этого правила является государственная служба в прокуратуре Российской Федерации и Следственном комитете Российской Федерации: и порядок ее прохождения, и социальные гарантии сотрудников получили закрепление в одном федеральном законе.

Полагаем, правовое регулирование службы в органах прокуратуры и подразделениях Следственного комитета Российской Федерации обладает достаточной спецификой, которая проявляется в том, что порядок прохождения государственной службы в

указанных органах и социальные гарантии государственных служащих прокуратуры и следственного комитета урегулированы не в законах об отдельных видах государственной службы, а в законах, закрепляющих правовой статус указанных органов, их полномочия, систему и помимо прочего регулирующих государственную службу в них. Причем если такое состояние дел в правовом регулировании службы в прокуратуре можно объяснить давностью принятия закона о ней, то федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» был принят сравнительно недавно, в 2010 г. Вероятно, это обусловлено тем, что органы Следственного комитета Российской Федерации были выделены из системы прокуратуры и при разработке Федерального закона № 403-ФЗ за основу был взят Федеральный закон № 2202-1. Также надо отметить, что прокуратура и Следственный комитет Российской Федерации не входят в систему органов исполнительной власти, в отличие от остальных органов, в которых реализуется государственная служба иных видов.

То, что и порядок прохождения государственной службы, и социальные гарантии сотрудников, и правовое положение государственного органа урегулированы в одном федеральном законе, на наш взгляд, является скорее недостатком, чем достоинством. В первую очередь это приводит к тому, что норм, посвященных правовому регулированию прохождения государственной службы и социальных гарантий сотрудников значительно меньше, чем в отдельных федеральных законах, а имеющиеся положения меньше по объему и смысловому содержанию. Так, Федеральный закон № 403-ФЗ содержит 29 статей, регулирующих прохождение службы, Федеральный закон № 2202-1 – 27 таких статей, федеральные законы № 342-ФЗ, 197-ФЗ, 328-ФЗ, 141-ФЗ – более 90. Это приводит к возникновению пробелов в правовом регулировании целого ряда отдельных аспектов прохождения государственной службы и социальных гарантий сотрудников прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации. Например, в федеральных законах № 403-ФЗ, 2202-1, в отличие от федеральных законов № 342-ФЗ, 197-ФЗ (возьмем их для примера), не раскрыты следующие аспекты прохождения государственной службы:

- принципы службы;
- права и служебные обязанности сотрудника;
- требования к служебному поведению сотрудника;
- возникновение и изменение правоотношений на службе (гл. 4 Федерального закона № 197-ФЗ, гл. 4 Федерального закона № 342-ФЗ). В федеральных законах № 403-ФЗ и № 2202-1 нашли отражение только испытание при приеме на службу и присяга. В федеральных законах № 197-ФЗ, 342-ФЗ кроме этого урегулированы право поступления на службу, документы, предоставляемые для поступления на службу, основания возникновения правоотношений на службе, контракт, его виды и срок действия, его содержание, замещение должностей по конкурсу и т. д.;

– грубые нарушения служебной дисциплины.

Относительно социальных гарантий прокурорских работников и сотрудников следственного комитета в федеральных законах № 403-ФЗ, 2202-1 содержится всего три статьи: материальное и социальное обеспечение сотрудников, обеспечение сотрудников жилыми помещениями, обязательное государственное личное страхование сотрудников (ст. 35, 35.1, 36 Федерального закона № 403-ФЗ, ст. 44, 44.1, 45 Федерального закона № 2202-1). Применительно же к другим видам государственной службы действуют отдельные федеральные законы, раскрывающие более подробно каждую социальную гарантию.

Полагаем, что наличие для каждого вида государственной службы двух федеральных законов является удачным опытом и в дальнейшем следует придерживаться указанного принципа построения законодательства о государственной службе.

Выводы

На наш взгляд, в настоящее время нет никаких препятствий к объединению всех иных видов государственной службы в единый вид – правоохранительную службу – и принятию двух федеральных законов: одного – регулирующего порядок прохождения государственной правоохранительной службы данного вида; второго – о социальных гарантиях государственных служащих правоохранительной службы.

В первом законе необходимо закрепить понятие правоохранительной службы, основные термины, установить правовое регулирование правоохранительной службы, перечислить виды правоохранительной службы и государственные органы, в которых она осуществляется. Также в нем должны быть определены должности правоохранительной службы, специальные звания, права и обязанности сотрудников, установленные для них ограничения и запреты, требования к их служебному поведению, порядок поступления, прохождения и прекращения службы, служебное время и время отдыха, служебная дисциплина и др.

Указанные аспекты прохождения государственной службы изначально регламентированы трудовым законодательством, вследствие чего в федеральных законах об отдельных видах государственной службы получили достаточно единообразное отражение. В этой связи ничто не мешает урегулировать все перечисленные моменты в одном законе. Наоборот, возникает вопрос, почему у государственных служащих должны быть различными рабочее время и время отдыха, виды отпусков, дисциплинарные взыскания и порядок их наложения, меры поощрения, права и обязанности.

Аналогичным образом и перечень социальных гарантий сотрудников различных видов государственной службы должен быть установлен в одном законе, так как в целом они являются идентичными. Например, денежное довольствие сотрудника обычно состоит из месячного оклада в соответствии с занимаемой должностью и месячного оклада в со-

ответствии со специальным званием, а также включает в себя другие ежемесячные дополнительные выплаты (за стаж службы, особые условия службы, квалификационное звание, работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и т. д.). Конкретные размеры должностных окладов и окладов по специальным званиям традиционно определяются на подзаконном уровне, и ничто не мешает принимать их различными по различным видам правоохранительной службы в зависимости от сложности выполняемых задач, актуальности данного вида правоохранительной службы для государства в конкретный исторический момент, а наличие единовременной выплаты для приобретения жилья как социальной гарантии в каждом виде государственной службы не отменяет того факта, что объемом финансирования, выделяемого на эти цели, для различных государственных органов различен. Но общие положения, полагаем, должны быть для всех едины.

На основании вышесказанного предлагаем внести в ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ изменения в части введения правоохранительной службы взамен имеющейся сейчас государственной службы иных видов. Считаем необходимым разработать и принять федеральный закон о правоохранительной службе, устанавливающий порядок ее прохождения, а также федеральный закон, закрепляющий социальные гарантии ее служащих.

Потребность в принятии закона о правоохранительной службе усматривает А. М. Артемьев [17, с. 13], В. Н. Исаенко считает своевременным разработать и принять федеральный закон «О правоохранительной деятельности» [18].

Появление указанных законов приведет к восстановлению базового принципа единства государственной службы и единства деятельности государственных органов и положительно скажется на эффективности функционирования государственной службы в целом как единой системы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Vedyashkin S. V., Nagornikh R. V. New concept of public service of the Russian Federation in law enforcement: the time has come // Вестник Томского государственного университета. Сер.: Право. 2020. № 35. С. 5–13.
2. Гришковец А. А. К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 59–63.
3. Чаннов С. Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. 2016. № 11 (239). С. 6–71.
4. Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов»: разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 июля 2016 г. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71336310/> (дата обращения: 08.07.2021).
5. Заседание Государственной Думы Федерального Собрания 24 марта 2015 г. № 224 «О проекте федерального закона № 685589-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения видов государственной службы Российской Федерации)», рассмотрение законопроекта в первом чтении. URL: http://transcript.duma.gov.ru/api_search/?search_mode=number&sessid=5579&dt_start=&dt_end=&deputy=&type=any&number=685589-6&keyWords (дата обращения: 08.07.2021).
6. Нагорных Р. В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 436 с.
7. Ольшевский А. В., Заяев Е. Д. Законодательные предпосылки для возвращения на современном этапе к вопросу о правоохранительной службе // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 59–62.
8. Козбаненко В. А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба: закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 92–101.
9. Степаненко Ю. В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов // Современный юрист. 2013. № 3. С. 60–87.
10. Баранков В. Л. Правовое регулирование социальной защиты сотрудников правоохранительных органов // Журнал российского права. 2012. № 1 (181). С. 82–88.
11. Nagornikh R. V. State Service in the Law Enforcement Sphere and Its Major Features // Penitentiary Science. 2020. Vol. 14, no 4 (52). Pp. 576–580.
12. Бобров А. М., Телегин А. С. Государственная служба иных видов: понятие и ее особенности // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 55–60.
13. Бахрах Д. Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 1 (45). С. 20–27.
14. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/379630-7> (дата обращения: 08.07.2021).
15. Карпов Э. С. О проекте федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» // Проблемы правового обеспечения хозяйственной деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и организации труда осужденных : материалы науч.-практ. конф. Владимир, 2015. С. 61–66.

16. Каляшин А. В. Современное состояние и перспективы развития законодательства о службе в некоторых видах федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью // *Административное право и процесс*. 2017. № 8. С. 36–41.
17. Артемьев А. М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 56 с.
18. Исаенко В. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения правоохранительной деятельности // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 9 (58). С. 162–166.

REFERENCES

1. Vedyashkin S.V., Nagornikh R.V. New concept of public service of the Russian Federation in law enforcement: the time has come. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo = Tomsk State University Journal. Series: Law*, 2020, no. 35, pp. 5–13. (In Russ.).
2. Grishkovets A.A. On the question of law enforcement service. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2017, no. 7, pp. 59–63. (In Russ.).
3. Channov S.E. Law enforcement public service: to be or not to be? *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 11 (239), pp. 6–71. (In Russ.).
4. Explanation of the Committee on the exclusion of the “law enforcement service” from the public service system and the inclusion of “other types of public service” in it: Explanations of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of July 6, 2016. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71336310/> (In Russ.). (Accessed July 8, 2021).
5. Meeting of the State Duma of the Federal Assembly on March 24, 2015 No. 224 “On the Draft Federal Law No. 685589-6 “On Amendments to the Federal Law “On the system of public service of the Russian Federation” and certain legislative acts of the Russian Federation (in terms of clarifying types of public service of the Russian Federation)”, consideration of the draft law in the first reading. Available at: http://transcript.duma.gov.ru/api_search/?search_mode=number&sessid=5579&dt_start=&dt_end=&deputy=&type=any&number=685589-6&keyWords (In Russ.). (Accessed July 8, 2021).
6. Nagornikh R.V. *Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii v pravookhranitel'noi sfere: dis. ... d-ra yurid. nauk* [Administrative and legal regulation of public service of the Russian Federation in the law enforcement sphere: Doctor of Sciences (Law)]. Moscow, 2016. 436 p.
7. Ol'shevskii A.V., Zayaev E.D. Legislative prerequisites for returning to the issue on law enforcement service at the modern stage. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2019, no. 10, pp. 59–62. (In Russ.).
8. Kozbanenko V.A. Other types of public service – law enforcement service: the law and doctrine. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 9 (94), pp. 92–101. (In Russ.).
9. Stepanenko Yu.V. Law enforcement activity: evolution of theoretical views. *Sovremenniy yurist = Modern Lawyer*, 2013, no. 3, pp. 60–87. (In Russ.).
10. Barankov V.L. Legal regulation of social protection of law enforcement officers. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 1 (181), pp. 82–88. (In Russ.).
11. Nagornikh R.V. State service in the law enforcement sphere and its major features. *Penitentiary Science*, 2020, vol. 14, no. 4 (52), pp. 576–580.
12. Bobrov A.M., Telegin A.S. Public service of other types: the concept and its features. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2018, no. 9, pp. 55–60. (In Russ.).
13. Bakhrahk D.N. Militarized service of Russia. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 2005, no. 1 (45), pp. 20–27. (In Russ.).
14. Explanatory note to the draft federal law “On service in the penal system of the Russian Federation”. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/379630-7> (In Russ.). (Accessed July 8, 2021).
15. Karpov E.S. On the draft federal law “On service in the penal system of the Russian Federation”. In: *Problemy pravovogo obespecheniya khozyaistvennoi deyatel'nosti organov i uchrezhdenii ugovolovno-ispolnitel'noi sistemy i organizatsii truda osuzhdennykh: materialy nauch.-prakt. konf.* [Problems of legal support of economic activity of bodies and institutions of the penal system and organization of labor of convicts: materials of scientific and practical conference]. Vladimir, 2015. Pp. 61–66. (In Russ.).
16. Kalyashin A.V. The current state and prospects for the development of legislation on service in some types of federal public service related to law enforcement. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2017, no. 8, pp. 36–41. (In Russ.).
17. Artem'ev A.M. *Gosudarstvennaya pravookhranitel'naya sluzhba: sistemnye svoistva, funktsii, pravovoe obespechenie: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Public law enforcement service: system properties, functions, legal support: Doctor of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2008. 56 p.
18. Isaenko V.N. On improving the legislative support of law enforcement activities. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2015, no. 9 (58), pp. 162–166. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЭДУАРД СЕРГЕЕВИЧ КАРПОВ – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербург, Россия, esk33@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0787-6307>

EDUARD S. KARPOV – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, associate professor at the Department of Civil Law of the Saint Petersburg Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Saint Petersburg, Russia, esk33@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0787-6307>

Статья поступила 25.10.2022