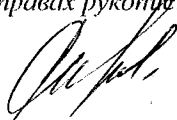


12.00.14
Ф 534

На правах рукописи



Филиппова Эльвира Мансовна

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (МИЛИЦИИ)**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое
право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск - 2005

Работа выполнена на кафедре Конституционного и административного права Юридического факультета Южно-Уральского государственного университета

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Владимир Иванович Майоров

Официальные оппоненты - доктор юридических наук, доцент
Андрей Иванович Каплунов
- кандидат юридических наук, доцент
Вадим Борисович Гайдов

Ведущая организация - Тюменский юридический институт МВД
России

Защита состоится «13» октября 2005 года в 14 час. на заседании диссертационного совета К 212.298.01 при ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны 149, кабинет 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»

Автореферат разослан «___» _____ 2005 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

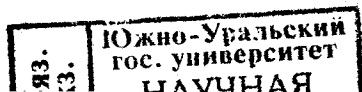


С.М. Даровских

1. Общая характеристика работы

Актуальность диссертационного исследования. Одним из направлений государственной политики, проводимой в рамках административной реформы, является реформирование силовых структур, направленное на создание условий, при которых личность, общество и государство будут надежно защищены как от преступных посягательств, так и от внешней угрозы. Органы внутренних дел, как система государственных органов, призваны решать задачи последовательного перехода от традиционного для России, главным образом, репрессивного типа деятельности правоохранительных органов к модели деятельности, характеризующейся служением обществу и людям. Такая модель обеспечивает тесное взаимодействие между милицией и гражданами, их активное и, самое главное, результативное сотрудничество.

В условиях реформирования государственной службы в Российской Федерации особое значение приобрела работа по совершенствованию ее нормативного правового обеспечения. В настоящее время происходит формирование правовой базы государственной службы. Введен в действие Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который устанавливает нормы, регулирующие этот вид службы. В то же время государственную службу в органах внутренних дел регулирует несколько нормативных правовых актов, принятых в 90-е годы. В течение нескольких лет осуществляется разработка проекта закона «О государственной правоохранительной службе в Российской Федерации», регулирующего организацию и прохождение службы не только в системе внутренних дел, но также в Федеральной службе судебных приставов Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации, Федеральной службе по контролю за оборотом наркотиков и других. Такая длительная работа над проектом закона позволяет говорить о том, что государство



не может найти путей решения проблем сложившихся в государственной службе, в частности, в органах внутренних дел Российской Федерации. Подтверждением вышеупомянутого вывода является выступление Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина перед ведущими телевизионными средствами массовой информации: «Правоохранительные органы сегодня изменились в лучшую сторону, но они, конечно, в то же время не находятся на уровне тех задач, которые перед ними стоят. И государство в целом, и правоохранительные органы, к сожалению, у нас еще страдают и от коррупции, и от низкой эффективности своей деятельности».¹

На наш взгляд, сложившаяся ситуация обусловлена слабой государственной политикой в отношении государственной службы в органах внутренних дел, что проявляется в отсутствии должного правового регулирования государственной службы со стороны федеральных органов государственной власти, и проводимые государством реформы в области социальной защиты только снизили ее уровень.

Государственная служба в органах внутренних дел – это вид государственной службы, который занимает особое место в механизме государственной власти, обладает специфическими средствами укрепления порядка и законности, противодействия преступности и правонарушений, обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации. Вследствие этого государственная служба в органах внутренних дел должна быть урегулирована нормами права, проверенными наукой и практикой и при этом отвечать потребностям общества.

Актуальность избранной темы определяется и необходимостью теоретического осмысления правовых и организационных основ государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции) и поиском повышения эффективности деятельности этих органов.

¹ Выступление Президента Российской Федерации Путина В. В. перед ведущими СМИ. [www. ntv.ru](http://www.ntv.ru)

В современных реалиях эти и другие вопросы имеют большое значение не только для теории административного права, но и для юридической науки в целом.

Степень научной разработанности темы. В юридической и экономической научной литературе не раз исследовались вопросы, связанные с государственной службой. Многие из представителей науки анализировали понятие государственная служба: Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, А.Ф. Ноздрачев, Ю.Н. Стариков, Ю.М. Козлов, А.В. Оболонский. Принципы государственной службы исследовали такие авторы как: Б. Н. Габричидзе, А.А. Гришковец, В. В. Граждан. Существенное влияние на исследование государственной службы в органах внутренних дел оказали работы Ю.Е.Аврутина, В. Н. Бойко, В. Я. Кикотя, П.П. Сергуна, Ю.П. Соловья.

Теоретической основой диссертации являются труды по общей теории права, конституционному, административному праву, организации государственной службы, гражданскому, уголовному, трудовому праву, праву социального обеспечения и социальному праву, философские, исторические исследования, а также исследования в области психологии, культурологии и этики. При проведении исследования, автор опирался на научные работы А.П. Алехина, А.М. Артемьева, А. В. Губанова, А. В. Гусева, К. Н. Гусова, М. Л. Захарова, В. П. Иванова, Л. Ф. Кваши, А. Г. Ключниченко, В. А. Козбаненко, Б. П. Кондрашов, В.М. Корельского, И. В. Кулешова, О.Е. Кутафина, Б. М. Лазарева, М. И. Лепихова, В.И. Лукьяненко, В.И. Майорова, А.Н. Мусаева, Г.М. Мякишева, А.Ф. Ноздрачева, А.Н. Сагиндыковой, В.В. Черникова, В.Ш. Шайхатдинова, В.И. Шкатуллы и других. Названными авторами в той или иной степени затрагивались проблемы правового регулирования государственной службы, в том числе ее вида – службы в органах внутренних дел.

Цель и задачи диссертационного исследования

Цель диссертационного исследования – комплексный анализ правовых и организационных основ государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции), выявление перспектив ее развития.

Для достижения поставленных целей следует решить следующие *задачи*:

1. Выделить признаки государственной службы и сформулировать определение понятие «государственная служба»;
2. Определить признаки государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации и сформулировать понятие данного вида службы;
3. Выделить специфические принципы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции), раскрыть их современное содержание и значение;
4. Провести исторический анализ развития правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции);
5. Исследовать проблемы кадрового обеспечения службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции) в современный период;
6. Систематизировать меры правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (милиции);
7. Сформулировать предложения по совершенствованию законодательства о государственной службе в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции) и практике его применения.

Объектом настоящего исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции).

Предметом настоящего исследования являются правовые нормы, регулирующие организацию и функционирование государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции).

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования

Теоретическую основу диссертации составили научные работы российских и иностранных ученых, содержащие отдельные аспекты исследуемой проблемы; публикации в периодической печати, и сборниках международных и российских научных конференций; информация сети Интернет.

Нормативной основой положений и выводов диссертации составляют нормы международного права, Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных актов, ведомственных нормативных актов, актов правосудия.

Методологической основой исследования являются как общенаучные методы (системный анализ, соотношение исторического и логического, моделирование), так и частно-научные правовые методы исследования (сравнительно-правовой, технико-юридический метод и т. д.), социологический и статистический анализ, в том числе и приемы наблюдения и анкетирования.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили результаты опроса и интервьюирования 100 сотрудников органов внутренних дел (милиции) города Челябинска и Челябинской области, результаты социологических исследований Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, ROMIR Monitoring; статистические показатели главного управления кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что диссертация представляет собой комплексный анализ вопросов правового регулирования службы в органах внутренних дел (милиции) и ее организации в Российской Федерации.

Автором предлагается определение государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, как особого вида федеральной государственной правоохранительной службы, сформу-

лированы специфические принципы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации.

Осмысление дискуссионных теоретических вопросов, критических оценок позволяет автору представить на защиту ряд выводов, положений, а также предложений, направленных на совершенствование регулирования государственно-служебных отношений в органах внутренних дел Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Сформулировано определение понятия «государственная служба», включающее необходимость отразить деятельность по оказанию государственных услуг: «Государственная служба» – это профессиональная деятельность служащих по обеспечению исполнения полномочий государства и государственных органов, в том числе и по оказанию государственных услуг в целях реализации гражданами своих прав и законных интересов».

2. Обосновано закрепление на законодательном уровне публично-частного характера служебных отношений, в связи, с чем разработан проект преамбулы к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации».

3. Основанное на всестороннем исследовании теоретико-правовых суждений и нормативной правовой базы, сформулировано определение понятия «государственная служба в органах внутренних дел». «Государственная служба в органах внутренних дел – вид правоохранительной службы, на которой государственные служащие (сотрудники) на профессиональной основе, с присвоением специального звания на должностях в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляют государственную деятельность, в том числе и по оказанию государственных услуг в целях обеспечения безопасности, законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, с правом применения специальных средств, в

том числе оружия и расширенными мерами юридической ответственности».

4. На основе проведенных исследований особенностей государственной службы в органах внутренних дел предлагается установление новых принципов, таких как: *принцип служения государству, принцип презумпции добропорядочности граждан, принцип материального стимулирования государственных служащих*.

5. Автор исследует государственную службу в органах внутренних дел в системе служебных отношений и непосредственно связанных с ними. Основой, центральным звеном системы служебных отношений, являются отношения, связанные с прохождением государственной службы. Систему служебных правоотношений и непосредственно связанных с ними следует подразделить по времени их возникновения, развития и прекращения, на предшествующие сопутствующие основным правоотношения и вытекающие из основных правоотношений.

6. Сформулированы *предложения по совершенствованию процедуры отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел Российской Федерации*:

- в целях проверки кандидата на службу в органы внутренних дел следует собирать и анализировать информацию о кандидате, начиная со школьного возраста;

- при отборе кандидатов на службу в органы внутренних дел следует проводить специальные мероприятия, цель которых определить мотивацию кандидата в органы внутренних дел.

7. На основании проведенных исследований автор формулирует понятия: «правовая защита сотрудников органов внутренних дел» и «социальная защита сотрудников органов внутренних дел».

Правовая защита сотрудников органов внутренних дел – это система мер правового и организационного характера, гарантированная и реализуемая государством, для обеспечения квалифицированного исполнения сотрудниками своих служебных обязанностей. Социальная защита сотрудников органов внутренних дел – это система мер

правового, социально-экономического и организационного характера, гарантированная и реализуемая государством, для обеспечения достойной жизни человека, то есть его материальной обеспеченности на уровне стандартов современного развития общества и доступа к ценностям культуры, имеющая цель компенсировать ограничения, возникающие во время службы.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции) могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, в учебном процессе, а также при подготовке учебных пособий по административному праву.

Апробация результатов исследования

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета и обсуждалась на совместных заседаниях кафедр. Материалы исследования применялись в учебном процессе, и при разработке спецкурса «Пенсионное право».

Итоги диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях в городах Алма-Ата, Омск, Челябинск.

Структура работы

Структура диссертации обусловлена целями и задачами, а также логикой исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, исследованных при подготовке данной работы, приложения.

II. Основное содержание работы

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цель и вытекающие из нее задачи, представляются источниковая база, методологические и теоретические основы диссертации, раскрывается научная новизна исследования, формулируются основные положения и выводы, выносимые на защиту, выявляется теоретическая и практическая значимость результатов работы, приводятся данные апробаций, полученных в результате исследования результатов.

Первая глава – «Правовые основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции)» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – **«Государственная служба в органах внутренних дел, понятие, сущность, структура»** – дается определение понятий «государственная служба» и «государственная служба в органах внутренних дел», раскрывается публично-частный характер государственно-служебных отношений.

Как отмечается в юридической литературе, при разработке правовых дефиниций необходимо принимать во внимание научные разработки не только юридической науки, но и других общественных наук, учитывать влияние на формирование понятий законов логики и правил лингвистики (С.Ю. Головина). Принимая во внимание вышесказанное, в работе обобщены взгляды ученых на трактовку понятий «государственная служба» (В.М. Манохин, Б.М. Лазарев, А.А. Гришковец, Г.В. Атаманчук) и «государственная служба в органах внутренних дел» (И.В. Гутов, П.П. Сергун).

Формулируя понятие «государственная служба», автор обосновывает необходимость отражения в определении признака государственной службы, деятельность по оказанию услуг. Одной из задач проводимой административной реформы является улучшение

функционирования административных структур. Способом решения названной задачи выступает развитие и совершенствование рынка оказания государственных услуг. В целях исполнения этой задачи Указом Президента № 314² в Российской Федерации впервые закреплено положение об оказании государственных услуг. Нормативное закрепление данного положения предполагает, что государственная служба направлена на оказание соответствующих услуг. На основании базового определения государственной службы и особенностей службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции), диссертантом разработано определение понятия «государственная служба в органах внутренних дел».

Обосновывая сущность государственной службы в органах внутренних дел, автор предлагает рассмотреть некоторые специфические принципы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции), отражающие на его взгляд особый характер исследуемой государственной службы и приобретающие вследствие этого особую значимость в рамках данной службы.

В качестве базового принципа диссертант выделяет *принцип служения государству*, который предполагает осуществление деятельности (оказание государственных услуг) в пользу граждан, при этом субъект, предоставляющий услуги, должен быть наделен властными государственными полномочиями. Таким образом, деятельность позволяет функционировать государственной власти в рамках правопорядка и законности. Хотя данный принцип нормативно не закреплен, но является следствием сущности института государственной службы.

Специальный статус предполагает *принцип гласности*, отражающий определенные закономерности, связанные с элементами организации работы данного правоохранительного ведомства и с содержанием реализующих милицией правоохранительных функций. В рамках

² Указ Президента Российской Федерации от 09. 03. 2004. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Собрание законодательства РФ», № 11. 15. 03. 2004, Ст. 945.

проводимой административной реформы, принцип гласности приобретает особый характер. Вся деятельность по оказанию услуг должна носить открытый, прозрачный характер, позволяющий поднять качество предоставляемых государственными органами услуг. При этом следует учитывать, что действие принципа гласности в деятельности органов внутренних дел может быть ограничено положениями законодательных актов, обязывающих милицию в своей деятельности соблюдать государственную тайну, законы и иные правовые акты, исключая огласку сведений, влекущих за собой негативные последствия для выполнения обязанностей, возложенных на милицию.

На взгляд автора, большое значение для службы в органах внутренних дел имеет *принцип презумпции добропорядочности граждан*. Правоохранительная система должна полностью освободиться от порожденного в прошлом недоверия к гражданину. С другой стороны, принцип презумпции добропорядочности предполагает и аналогичное отношение граждан и иных органов к органам внутренних дел. Сотрудник органов внутренних дел должен восприниматься как представитель государственной власти, защищающий права и свободы человека и гражданина и иных органов, оказывающий милицейскую помощь. Принцип презумпции добропорядочности в своем действительном воплощении не только приведет к повышению общей и правовой культуры, но и станет «непосредственной производительной силой».

По мнению автора, значимым принципом для государственной службы в органах внутренних дел является *принцип материального стимулирования государственных служащих*. Назначение принципа – обеспечение достойного по национальным меркам уровня жизни. Под достойным уровнем жизни автор понимает материальную обеспеченность на уровне стандартов современного развития общества и доступа к ценностям культуры. Цель принципа – способствовать сохранению в государственном аппарате квалифицированных кадров. Данный принцип является основным в деятельности государственной

службы в странах Запада. В настоящее время материальное стимулирование государственных служащих устанавливается отдельными нормативными правовыми актами, которые, как правило, устанавливают различного рода единовременные выплаты за ту или иную деятельность, а доплаты, установленные нормативными правовыми актами, могут быть сняты единоличным решением руководства органов внутренних дел Российской Федерации (милиции). Таким образом, существующее материальное поощрение невозможно назвать стимулированием, так как нет стабильности и прозрачности в таких поощрениях. Материальное стимулирование государственных служащих должно иметь четко установленные параметры, то есть государственный служащий должен знать, «когда, за что и сколько» предусмотрено для него материальных выплат. По мнению диссертанта, этого можно достичь, применяя стандарт качества государственных услуг, оказываемых государственными служащими. На основе такого стандарта качества следует разработать положение о материальном стимулировании государственных служащих. В итоге материальное стимулирование будет закреплено как принцип материального стимулирования государственных служащих, что приведет к достойной и справедливой оплате службы и к качественному кадровому составу органов внутренних дел Российской Федерации (милиции).

Во втором параграфе – *«Служебные и непосредственно связанные с ними отношения в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции): понятие, особенности, система, правовое регулирование»* — автором исследуются мнения ученых по вопросу государственно-служебных отношений, предлагается определение и система названных отношений.

Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции) выражается в общественных отношениях, возникающих в сфере государственных служебных отношений и непосредственно связанных с ними, и регулируемых нормами права. В диссертационной работе государственная служба в органах внутренних

дел Российской Федерации рассматривается в системе служебных отношений и непосредственно связанных с ними. Основой, центральным звеном системы служебных отношений, являются отношения, связанные с прохождением государственной службы. Систему служебных правоотношений и непосредственно связанных с ними следует подразделить по времени их возникновения, развития и прекращения, на предшествующие сопутствующие, основным правоотношениям и вытекающие из основных правоотношений.

Таким образом, рассматриваемые правоотношения следует разделить на три группы:

1. *предшествующие* основным отношениям. Они возникают и развиваются до служебных отношений и прекращаются с их возникновением. К таким отношениям относятся правоотношения, связанные с устройством на государственную службу, прохождением отбора кандидатов на службу, подготовкой кадров непосредственно в образовательных учреждениях системы Министерства внутренних дел;

2. одновременно со служебными правоотношениями функционируют отношения, обслуживающие их. Такие отношения являются *сопутствующими*, они совпадают с основными правоотношениями. К ним относятся отношения, складывающиеся:

- между государственными служащими различных направлений государственной службы в связи с осуществлением профессиональной деятельности;

- между государственным служащим и другими субъектами в связи с осуществлением государственным служащим профессиональной деятельности;

- между государственным служащим и государственным органом в связи с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением;

3. существуют отношения, которые следуют за служебными отношениями. Они возникают, когда основное правоотношение прекращено. Такие отношения именуется *вытекающими* из основных правоотно-

шений. К ним относятся отношения по урегулированию различных споров, возникающих при увольнении со службы, и отношения, связанные с социальной защитой уволенных со службы государственных служащих.

В третьем параграфе – *«Развитие правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел России (милиции)»* – проанализировано развитие правовой базы государственной службы в органах внутренних дел России (милиции). Изучение процессов ее возникновения, изменение ее содержания во времени позволило выявить логику формирования современной структуры исследуемого института и преемственность подходов к организации государственной службы. В зависимости от закрепления структуры, полномочий органов милиции в правовых актах, автором выделены пять этапов развития правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел (милиции).

Вторая глава диссертации – «Организация государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции)» – объединяет четыре параграфа, в которых определяются состояние и проблемы организации службы в органах внутренних Российской Федерации (милиции).

В первом параграфе – *«Содержание кадровой политики в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции)»* – диссертант выделяет основную цель кадровой политики России: формирование прочной профессиональной основы государственной службы.

Отсутствие продуманной кадровой политики и законодательного регулирования в этой области привело к кризисному состоянию кадрового корпуса органов внутренних дел. Проблемы и пробелы в ее осуществлении обусловили значительный отток квалифицированных сотрудников. Активное пополнение кадрового корпуса за счет увеличения численности органов внутренних дел и продолжающейся текучести кадров привело к размыванию профессиональной основы органов, формализму при комплектовании вакантных должностей.

Примечательно, что в 2004 году отток кадров составил 0,8 % от числа работающих, а приток – только 0,7 %. О неблагоприятном положении в кадровой работе в органах внутренних дел говорит и большой отток сотрудников, не прослуживших и одного года, их удельный вес составил 5,7 % (АППГ – 4,4 %). Причины сложившейся ситуации – формальный отбор кандидатов на службу, слабая работа в области профессиональной ориентации, неудовлетворительная работа руководителей органов внутренних дел и кадровых аппаратов по адаптации молодых сотрудников по месту службы, недостатки воспитательной работы, неудовлетворенность материальным положением, несоблюдение социальных гарантий, предоставленных сотруднику по закону и т. д.

Особо выделяется проблема профессиональной ориентации среди населения. Неосознанный выбор профессии имеет далекоидущие отрицательные экономические и социальные последствия, поскольку в ряде случаев человек оказывается профессионально непригодным к выполнению избранной работы или отрицательно к ней относится, что тоже имеет свои последствия.

В диссертационном исследовании предлагается начинать профессиональную ориентацию еще в общеобразовательной школе. В Челябинске разработаны образовательные программы профессиональной ориентации на такие профессии как спасатели, пожарные, военные. К сожалению, образовательных программ, направленных на профориентацию в службу органов милиции, пока не разработано.

Другой проблемой отбора кадров автор называет проведение процедуры проверки соответствия кандидата для службы в органах внутренних дел (милиции). Как правило, информация, полученная о кандидате в органы, носит поверхностный и формальный характер. Для решения названной проблемы диссертант обращается к опыту Германии, где проверка сведений проводится с помощью всех, имеющихся в распоряжении полиции средств, различными методами, в том числе и оперативно-розыскным путем. С особой тщательностью

собирается и изучается информация о моральном облике кандидата, прошлой общественной деятельности, политических симпатиях, возможных конфликтах с законом, материальном положении, отношениях в семье, связях и т. п.³ При этом проверяемая информация никак не ограничивается сроком. Вся жизнь кандидата изучается, начиная со школьной скамьи. Автор считает, что данный положительный опыт может быть применен при отборе кадров в органы внутренних дел (милицию) и в Российской Федерации.

Во втором параграфе – *«Государственная должность сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (милиции)»* – диссертант характеризует государственную должность, раскрывая особенности правового статуса государственного служащего-сотрудника органов внутренних дел.

Первая особенность правового статуса служащего заключается в том, что он занимает должность, определяющую содержание и границы полномочий сотрудника органов внутренних дел в процессе деятельности. Диссертант анализирует и обобщает взгляды ученых на понятия «должность» и «государственная должность», предлагает авторское видение на классификацию государственных должностей в органах внутренних дел Российской Федерации Российской Федерации (милиции).

Вторая особенность правового статуса сотрудника органов внутренних дел заключается в особых обязанностях, правах и ограничениях сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (милиции). В процессе проведения сравнительного анализа прав, обязанностей и ограничений сотрудников органов внутренних дел, установленных нормативными правовыми актами, автором выявлена проблема, заключающаяся в том, что нормативные правовые акты содержат разный перечень прав, обязанностей и ограничений государственных служащих, причем правовые акты, обладающие

³ Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М.: МАЭП. 1999. С. 169.

меньшей юридической силой, содержат более широкий перечень указанных институтов.

К третьей особенности правового статуса сотрудников органов внутренних дел диссертант относит расширенные меры юридической ответственности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (милиции).

В третьем параграфе – «Порядок прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции)» — рассматривается процедура приема на службу в милицию, порядок ее прохождения, определяются особенности.

Прохождение службы является одним из наиболее существенных ее аспектов. Диссертант рассматривает прохождение службы в органах внутренних дел, как процесс пребывания в должности, ограниченный началом и прекращением служебных отношений.

Автором диссертационной работы исследованы различные точки зрения на заключение служебных контрактов с сотрудниками милиции. Примечательно, что установленная законодательством формулировка «служебный контракт» удачна, так как область служебных отношений это отдельная сфера общественных отношений, имеющая свои особенности, и не может быть заменена ни трудовыми отношениями, ни гражданско-правовыми. Кроме того, все условия службы сотрудника органов внутренних дел, закрепленные в служебном контракте, регулируются нормами административного права (исключение составляют отсылочные нормы, прямо указанные в законе).

Анализируя процедуру приема на службу, автор установил особенности испытательного срока устанавливаемого для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (милиции). Также диссертантом выделена проблема установления продолжительности испытательного срока. Решение о продолжительности испытательного срока принимается начальником, имеющим право приема на службу. Действующее законодательство не содержит нормы, устанавливающей критерии выбора продолжительности испытательного срока,

вследствие чего решение о продолжительности срока принимается на основе личных убеждений руководства.

В работе исследуются условия прохождения службы в милиции и отмечаются некоторые особенности: для сотрудников милиции установлена увеличенная продолжительность основного оплачиваемого отпуска; расширенный перечень дополнительных оплачиваемых отпусков; специфичная система оплаты службы; льготные условия исчисления трудового стажа; расширенные основания для прекращения служебных отношений.

Существует мнение о том, что необходимо изменить подход к установлению денежного содержания сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (милиции). Следует исключить возможность руководства милиции единоличным решением снимать различные доплаты и надбавки, кроме случаев за совершение дисциплинарных проступков сотрудниками милиции. В целях решения названной задачи необходимо установить зависимость размера денежного содержания от качества выполнения сотрудником милиции служебной профессиональной деятельности.

Четвертый параграф – «Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (милиции)» – содержит авторское видение определений, основанных на анализе понятий социальной и правовой защиты. Диссертантом классифицированы меры социальной и правовой защиты сотрудников милиции, предложен проект комплексной программы по реабилитации участников боевых действий из числа сотрудников органов внутренних дел, членов их семей и членов семей погибших сотрудников органов внутренних дел – жителей Челябинской области.

Социальная и правовая защита реализуется через установленную государственными органами систему гарантий. В работе автор предлагает систематизировать гарантии по определенным сферам общественных отношений. В частности, диссертантом предлагаются:

- *гарантии комплексного характера* (гарантии права на судебную защиту; гарантии права на объединение в профсоюзы);

- *гарантии, связанные с осуществлением служебной деятельности* (гарантии, возникающие в процессе прохождения службы; гарантии, связанные с осуществлением должностных полномочий; гарантии, связанные с участием в военных действиях в условиях чрезвычайного положения и вооруженных конфликтах; гарантии, связанные с участием в мероприятиях по борьбе с терроризмом; гарантии права на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации с сохранением должностного содержания на период обучения);

- *гарантии бытового характера* (гарантии права льготного приобретения жилья; гарантии права бесплатного проезда в общественном пассажирском транспорте; гарантии в предоставлении телефонного номера; гарантии в предоставлении детям сотрудников милиции мест в детских садах);

- *гарантии, обеспечивающие безопасность сотрудника органов внутренних дел и членов его семьи;*

- *гарантии, возникающие при наступлении социального риска* (гарантии в области охраны здоровья и страхования; гарантии в области пенсионного обеспечения);

- *гарантии, связанные с захоронением сотрудника органов внутренних дел.*

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, излагаются выводы, сделанные в результате проведенной работы. предложения по совершенствованию регулирования государственной службы в органах внутренних дел.

В приложении автор предлагает проект комплексной программы по реабилитации участников боевых действий из числа сотрудников органов внутренних дел, членов их семей и членов семей погибших сотрудников органов внутренних дел – жителей Челябинской области.

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в следующих работах:

1. Филиппова Э.М. О некоторых вопросах кадровой политики в органах внутренних дел Российской Федерации // Экономические и правовые проблемы гармонизации законодательства в области защиты прав и обеспечения интересов личности в условиях глобализации: теория и практика стран СНГ. Материалы международной научно-практической конференции посвященной году России в Казахстане. Выпуск 1. Алматы: Казак университеті, 2005. С.64-66.- 0,5 п.л.
2. Шафикова Г.Х., Филиппова Э.М. К вопросу о понятии государственная служба в органах внутренних дел // Проблемы правового регулирования трудовых отношений. Сборник материалов научно-практической конференции. Омск, 2004. С.51-54. - 0,4 п.л.
3. Филиппова Э.М. О некоторых принципах государственной службы в органах внутренних дел // Проблемы правовой безопасности России. Материалы 56-й научно-технической конференции 25–30 ноября 2004 г. Челябинск, 2005. С.244-249. - 0,4 п.л.
4. Филиппова Э.М. Проблемы профессионального отбора кандидатов в сотрудники органов внутренних дел при поступлении на службу // Сборник научных трудов: Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005 / Материалы VII международной научно-практической конференции. 7-8 апреля 2005 г. Челябинск, 2005, ч. 1. С. 405-408. - 0,3 п.л.