

**СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ:
ПРОБЛЕМЫ СУБСИДИАРНОГО ПРИМЕНЕНИЯ
ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 13 мая 2019 г.

Аннотация: *статья посвящена вопросам регулирования отношений с участием органов внутренних дел на основе норм трудового законодательства. Анализируется практическая деятельность органов внутренних дел, а также судебная практика.*

Ключевые слова: *органы внутренних дел, трудовое законодательство, служба в органах внутренних дел, полиция.*

Abstract: *the article is devoted to the regulation of relations with the participation of the internal affairs agencies on the basis of labor law norms. Practical activities of the internal affairs agencies, as well as judicial practice are analyzed.*

Key words: *internal affairs agencies, labor legislation, service in internal affairs agencies, police.*

Вопросы правового регулирования деятельности органов внутренних дел находятся в сфере особого внимания властных структур и гражданского общества, что вполне объяснимо в аспекте значимости задач, решаемых указанными органами в деле обеспечения безопасности общества, охраны правопорядка, противодействия преступности. Тем не менее, несмотря на высокую заинтересованность государства и общества в повышении эффективности функционирования правоохранительных органов, нормативное регулирование их деятельности не всегда отвечает требованиям правоприменительной практики, законодательной техники, международных стандартов. Необходимость совершенствования законодательства, регулирующего деятельность органов внутренних дел, неоднократно подчеркивалась в специальной литературе, научных трудах¹.

¹ См.: *Снегур А. А.* Трудовое право и служба в органах внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2001 ; *Гладких Д. Ю.* Воздействие принципов трудового права на правовое регулирование служебно-трудовых отношений в органах внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2002 ; *Афанасьев А. В.* Правовое регулирование служебно-трудовых отношений с участием сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004 ; *Поляков С.* Регулирование служебных и трудовых правоотношений. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/7784> ; *Гольцов Б. В., Озеров В. С.* Обзор норм трудового права в законодательстве о службе в органах внутренних дел // Вестник Санкт-Петерб. ун-та МВД России. 2014. № 1 (64). С. 81–84 ; *Анисимов А. Л.* Особенности регулирования труда сотрудников органов внутренних дел. URL: <http://www.top-personal.ru/lawissue.html?1660> ; и др.

Дискуссионность вопроса о правомерности и обоснованности применения в процессе регулирования отношений в системе органов внутренних дел норм различных отраслей права обуславливается рядом причин, имеющих объективный характер. Прежде всего, данное обстоятельство объясняется сложившимся дефицитом нормативной базы, призванной обеспечить правовое регулирование процесса функционирования органов внутренних дел, поскольку весь советский период существования государства нормативное регулирование деятельности органов внутренних дел осуществлялось на подзаконном уровне. Данная традиция была заложена в 1917 г. в связи с принятием постановления Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции»². В тексте указанного нормативного акта, состоявшего из шести строк, провозглашалось, что, во-первых, учредителями рабочей милиции являются все Советы рабочих и солдатских депутатов; во-вторых, рабочая милиция подконтрольна исключительно Советам рабочих и солдатских депутатов; в-третьих, все обязанности по снабжению милиции средствами вооружения, обмундирования возлагались на военные и гражданские власти. Четвертый пункт определял порядок введения в действие нормативного акта.

Как видно из текста, его краткость не позволила авторам сформулировать цели, задачи, функции и направления деятельности рабочей милиции. Однако это может быть объяснено крайне тяжелой оперативной обстановкой, в которой данный нормативный акт был подготовлен.

В 20-е гг. прошлого столетия одним из основных нормативных актов, регулировавших деятельность милиции, являлось Положение о рабоче-крестьянской милиции, утвержденное Всероссийским центральным исполнительным комитетом Совета народных комиссаров РСФСР 10 июня 1920 г.³ В 1960-е гг. действовало Положение о советской милиции, утвержденное постановлением Совета министров СССР от 17 августа 1962 г. № 901. В последующем правовой основой функционирования милиции стали: Положение о советской милиции 1973 г., Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел 1973 г., Положение о службе в органах внутренних дел 1992 г. В 1991 г. в истории нормативного регулирования деятельности милиции произошло значимое событие: был принят первый законодательный акт, посвященный организации милиции – Закон РФ «О милиции»⁴. В последующие годы был принят ряд федеральных законов, укрепивших нормативную базу органов внутренних дел, в частности от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁵, от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних

² СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 15.

³ СУ РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР 1991. № 16. Ст. 503.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁶ Там же. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷.

Однако принятие нормативных актов, в том числе и федеральных законов, а также подзаконных актов не решило всех накопившихся проблем правового регулирования деятельности органов внутренних дел. В настоящее время правовую основу деятельности органов МВД России составляют: Конституция РФ, конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, многочисленные ведомственные и межведомственные нормативные акты. Тем не менее нормативное регулирование отношений с участием органов внутренних дел и в настоящее время характеризуется пробельным характером, отдельными противоречиями, недостаточной системностью.

Указанные проблемы связаны с тем, что в современной России еще не до конца сложился правовой институт регулирования государственно-служебных отношений в системе органов внутренних дел, законодателем четко не определен правовой статус сотрудников органов внутренних дел, нередко нормы специального законодательства, регулирующие службу в органах внутренних дел, представляют собой прямую компиляцию трудового законодательства.

Данная ситуация, во-первых, объясняется непрерывным реформированием органов внутренних дел; во-вторых, теоретико-правовыми доктринами, господствовавшими в советское время в отношении правового статуса сотрудников органов внутренних дел, процесса прохождения службы в правоохранительных органах. Это, в свою очередь, способствовало в условиях не сложившегося института государственной службы формированию научно-практических взглядов теоретиков и практиков, рассматривающих эту службу как трудовую деятельность, подлежащую регулированию нормами трудового законодательства. В научных трудах российских ученых отношения в процессе прохождения службы в органах внутренних дел понимались и в некоторых случаях понимаются до сих пор как отношения трудовые. В то же время в отдельных трудах обосновывается необходимость разделения отношений в органах внутренних дел на внутренние и внешние, которые различаются по своей правовой природе и требуют дифференцированного по отраслям права нормативного регулирования.

В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁸ государственная служба подразделяется на следующие виды:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) иные виды государственной службы.

Исходя из логики рассматриваемого закона, служба в органах внутренних дел относится к «иным видам государственной службы». Данный

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

⁸ Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

вывод подтверждается ст. 1 Федерального закона № 342-ФЗ от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которой служба в органах внутренних дел – это «федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации».

Как указывалось выше, вопрос о правовой природе отношений, возникающих в процессе прохождения государственной службы и адекватном их правовом регулировании, является дискуссионным в правовой науке.

Разумеется, все виды государственной службы, в том числе и в органах внутренних дел, являются разновидностями труда, поскольку труд представляет собой целесообразную деятельность человека, направленную на создание с помощью орудий производства материальных и духовных ценностей, необходимых для жизни людей⁹. Тем не менее человеческий труд настолько многообразен, что это требует дифференцированного подхода в регулировании различных его сфер. В отличие от индивидуального труда, когда лицо само устанавливает правила организации своего труда, наемный труд может осуществляться в рамках трудовых либо гражданско-правовых отношений. Если труд реализуется в гражданско-правовых отношениях, правовым регулятором выступают нормы гражданского законодательства. Однако большая часть отношений по использованию чужого наемного труда реализуется на основе трудового договора и, соответственно, регулируется трудовым законодательством.

Сфера распространения трудового законодательства установлена ст. 11 Трудового кодекса РФ¹⁰. Так, законодательство о труде распространяется на всех лиц, состоящих в трудовых отношениях. В то же время ч. 7 ст. 11 предусматривает, что действие трудового законодательства в отношении отдельных категорий работающих граждан применяется с особенностями, установленными специальным законодательством. Например, к числу специальных законов по субъектам правового регулирования относятся следующие федеральные законы: от 24 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»¹¹, от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает возможность регулирования отношений с участием органов внутренних

⁹ См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1984. С. 706.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹¹ Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

дел как нормами специального законодательства, так и нормами общего применения (в данном случае трудового законодательства).

Вопросы правомерности применения, а также пределов применения норм трудового законодательства к отношениям с участием органов внутренних дел уже длительный период являются дискуссионными в правовой литературе, а также не нашли разрешения в правоприменительной практике до настоящего времени. Не находит единого понимания правовая природа отношений, в которые вступают сотрудники органов внутренних дел с подразделениями, в которых они служат. На это имеются свои причины.

До принятия Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции» судебная практика при рассмотрении вопросов, связанных с конфликтом норм различных отраслей права исходила из устоявшегося в юриспруденции постулата о приоритете законов над подзаконными актами. Основываясь на указанном правиле, суды к отношениям с участием органов внутренних дел и сотрудников применяли нормы трудового законодательства, поскольку Трудовой кодекс (закон), обладает высшей юридической силой по сравнению с Положением о службе в органах внутренних дел (подзаконным актом).

После принятия Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции» в судебной практике находились также основания для применения норм трудового законодательства к сотрудникам органов внутренних дел, исходя из смысла все той же ст. 11 Трудового кодекса РФ. В ч. 8 ст. 11 содержится перечень субъектов, на которых не распространяются нормы трудового законодательства. К их числу относятся военнослужащие в тот период, когда они находятся при исполнении обязанностей военной службы; члены советов директоров (наблюдательных советов) организаций (кроме тех случаев, когда эти лица трудятся на основании трудового договора); лица, осуществляющие трудовую деятельность по гражданско-правовым договорам; другие лица, если это установлено федеральным законом. Обращает на себя внимание, что сотрудники органов внутренних дел прямо не указаны в числе лиц, на которых не распространяется трудовое законодательство. Указанное обстоятельство до настоящего времени служит основанием для применения в судебной практике к отношениям с участием органов внутренних дел норм трудового законодательства.

Наука административного и трудового права характеризуется широтой взглядов ученых, по существу возникающих в системе государственных органов и органов внутренних дел, в том числе правовых отношений. Например, В. М. Манохин, давая характеристику отношениям на государственной службе, указывает, что в процессе ее прохождения между участниками службы складываются отношения двоякого рода – между лицом, осуществляющим служебную деятельность, и другим лицом (объектом воздействия), а также отношения, складывающиеся по поводу труда служащего (с бухгалтерией, кадровой службой и другими

структурами)¹². Это дает основание для вывода автора о вступлении государственных служащих в процессе профессиональной деятельности в служебные и параллельно с ними в трудовые отношения. А. В. Гусев отмечает особенность правоотношений в системе государственной службы, полагая, что указанные правоотношения имеют сложный состав, не являются однородными, не совпадают по содержанию, различаются по субъектам и основаниям возникновения¹³. А. В. Гусев дифференцирует правоотношения на служебно-трудовые (отношения по поводу применения труда), возникающие в процессе выполнения профессиональных функций государственных служащих, а также правоотношения государственно-служебные, являющиеся публично-правовыми связями государственных служащих с государством, посредством которых определяется государственно-служебный статус служащих и их место в системе служебной иерархии, в государственном аппарате. Кроме того, ученый выделяет социально-служебные правоотношения, складывающиеся по поводу распределения социальных благ и услуг в связи с предоставлением государственным служащим социальных гарантий при прохождении службы, и организационные правоотношения в сфере государственной службы, возникающие в связи с необходимостью разделения и кооперации труда в государственном аппарате, управлением трудом государственных служащих, по поводу организации совместной профессиональной деятельности государственных служащих, а также организации их социальной защиты¹⁴.

Еще на стадии обсуждения проекта федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» российские ученые совершенно справедливо отмечали, что государственная служба – это разновидность трудовой деятельности: «Не подлежит сомнению, что с позиции своего содержания госслужба – это целесообразная, осознанная и волевая деятельность человека, которая и именуется трудом. В этом смысле, по меньшей мере, странно противопоставлять труд госслужбе»¹⁵. Тем более что в самом тексте уже принятого закона используется термин «труд» применительно к государственным служащим. Авторы обоснованно критиковали отдельные положения проекта, а также ошибочность теоретической концепции, положенной в его основу, отмечая его конвергентный характер с трудовым законодательством. Однако законодатель однозначно сделал свой выбор в пользу административного регулирования отношений государственной службы,

¹² См.: *Манохин В. М.* Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 6.

¹³ См.: *Гусев А. В.* Особенности метода правового регулирования труда на российской государственной службе // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2002. № 1.

¹⁴ См.: Там же.

¹⁵ Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С. А. Иванов [и др.]. URL: <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=3224>

в том числе в органах внутренних дел. В ст. 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплено, что правоотношения, возникающие в связи со службой в органах внутренних дел, регулируются: Конституцией РФ; федеральными законами «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; «О полиции»; «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также иными федеральными законами, регламентирующими государственно-служебные отношения, связанные со службой в органах внутренних дел; нормативными правовыми актами Президента РФ; нормативными правовыми актами Правительства РФ; ведомственными нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел.

В отношении трудового законодательства закреплено, что его нормы применяются к правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, только в случаях, когда эти отношения не могут быть урегулированы нормами специального законодательства.

Административное законодательство как комплексная отрасль российской правовой системы включает правовые институты, находящиеся во взаимосвязи и взаимозависимости с другими отраслями. Одной из таких структурных частей отрасли является институт государственной службы, который развивается и совершенствуется на основе единства общих межотраслевых принципов, характеризующих всю правовую систему в целом, а также ее отдельные отрасли. Нельзя не отметить, что законотворческая практика последних десятилетий свидетельствует о тенденции межотраслевого влияния норм трудового законодательства на формирование института государственной службы. Подобную тенденцию отмечает ряд известных ученых на примере подготовки проекта закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, С. А. Иванов, Т. В. Иванкина, А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов в рамках научной дискуссии полагают, что «статус государственного служащего как работника определяется нормами трудового права, а его статус как агента публичной власти обуславливается государственным и административным правом»¹⁶. Отмечая недостатки законопроекта «О государственной гражданской службе Российской Федерации», авторы сделали вывод: «Вопреки основному замыслу создателей законопроекта он оказался более чем на половину своего содержания прямой компиляцией текста ТК РФ с очень незначительными изменениями оригинала, касающимися в основном терминов»¹⁷. Элементы компиляции норм трудового законодательства можно отметить и в тексте Федерального закона от

¹⁶ Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы. URL: <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=32>

¹⁷ Там же.

30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Государственная служба как разновидность публичной деятельности и один из видов целенаправленного профессионального труда, естественно, нуждается в правовом регулировании. Характерная межотраслевая общность норм трудового и административного законодательства основывается на целом ряде единых подходов в установлении правовых требований к организации труда на государственной службе. Закономерной является некоторая преемственность нормами административного законодательства отдельных принципов, правовых конструкций законодательства о труде. Процесс труда на основании трудового договора, равно как и процесс государственной службы в органах внутренних дел, обладает рядом сходных атрибутивных характеристик, таких как: установление продолжительности рабочего (служебного) дня, подчинение правилам внутреннего трудового (служебного) распорядка, регулярность оплаты труда, выполнение профессиональных функций, взаимная ответственность сторон отношения и др. Влияние трудового законодательства на формирование института государственной службы в органах внутренних дел объяснимо также сохранявшейся длительное время тенденцией регулирования государственной службы.

Государственная служба в органах внутренних дел представляет собой специфическую разновидность труда, правовое регулирование которого характеризуется комплексным характером, обусловленным разнородностью отношений, участниками которых выступают в процессе службы сотрудники органов внутренних дел. На сложный характер отношений в процессе службы в органах внутренних дел обращается внимание в исследовательских источниках. Так, А. А. Снегур полагает, что «лица, несущие эту службу, должны обладать общепризнанными в мировом сообществе правами человека в области труда. Следовательно, служба в органах внутренних дел должна изучаться как труд. Юридическое же выражение труда составляет, главным образом, предмет науки трудового права»¹⁸. На страницах диссертационного исследования автором сделаны выводы о том, что после поступления на службу в органы внутренних дел сотрудник становится субъектом служебно-трудовых отношений, являющихся предметом правового регулирования российского трудового права; значительная часть специальных норм (норм административного законодательства), регулирующих служебно-трудовые отношения по своему содержанию соответствуют общим трудовым нормам, а также основаны на отраслевых принципах трудового права.

В свою очередь, А. Л. Анисимов утверждает, что «отношения государственной службы в органах внутренних дел, в которые вступают сотрудники МВД России, неоднородны по субъектному составу, основаниям возникновения, содержанию, юридической природе и являются предметом

¹⁸ Снегур А. А. Указ. соч. С. 4.

правового регулирования различных отраслей права»¹⁹. Первичными отношениями выступают публично-правовые (государственно-служебные) отношения, которые подразделяются на внутренние и внешние. Правовой основой внутренних и внешних государственно-служебных отношений являются «служебно-трудовые отношения, которые складываются между сотрудниками и соответствующими органами внутренних дел по поводу условий их службы». Наряду с этим автор утверждает, что параллельно со служебно-трудовыми отношениями сотрудники органов внутренних дел являются потенциальными субъектами иных отношений, непосредственно связанных со служебно-трудовыми, а именно: отношениями по материальной ответственности сторон за причиненный материальный ущерб, отношениями по разрешению споров, «правовое регулирование которых выходит за пределы сферы действия административного права и относится к предмету трудового и гражданско-процессуального законодательства»²⁰.

С точки зрения А. В. Афанасьева, сотрудники органов внутренних дел являются участниками «государственно-служебных (прежде всего административно-правовых) отношений внутреннего и внешнего действия, а также служебно-трудовых и непосредственно связанных с ними отношений (по материальной ответственности и по разрешению споров)»²¹. Автор отмечает субсидиарный характер применения норм трудового права в регулировании служебно-трудовых отношений сотрудников и органов внутренних дел, высказывает предложение о необходимости законодательного закрепления нормы о том, что «особенности режима рабочего (служебного) времени и времени отдыха, условий труда государственных служащих устанавливаются федеральными законами и не могут ухудшать их положение по сравнению с Трудовым кодексом»²².

Б. В. Гольцов и В. С. Озеров в научной статье, посвященной обзору норм трудового права в законодательстве о службе в органах внутренних дел, констатируют факт повышения роли трудового права в регулировании служебно-трудовой деятельности сотрудников органов внутренних дел. Исследователями делается вывод, что «принятый в 2001 г. Трудовой кодекс РФ претендует на роль основополагающего нормативного правового акта, определяющего общие основы и принципы регулирования всех отношений в сфере труда, в том числе и служебно-трудовых»²³, а связь специального законодательства, регулирующего деятельность органов внутренних дел с нормами трудового права, прослеживается:

- в бланкетном характере специальных норм к нормам трудового права;
- в ссылках на законодательство, под которым презюмируются нормы трудового права;

¹⁹ Анисимов А. Л. Указ соч.

²⁰ Там же.

²¹ Там же. С. 8.

²² Там же. С. 10.

²³ Гольцов Б. В., Озеров В. С. Указ соч. С. 2.

- в прямом репродуцировании норм трудового права;
- в трансформировании применительно к деятельности органов внутренних дел норм трудового законодательства;
- в возможности применения в отдельных случаях «аналогии закона».

В целом мнения специалистов по проблематике субсидиарного применения норм трудового законодательства в регулировании отношений, возникающих в сфере деятельности органов внутренних дел, можно разделить на две группы. К первой группе относятся мнения ученых – представителей административной науки, связывающих правовое регулирование деятельности органов внутренних дел с нормами административного права, что имеет под собой достаточные основания, поскольку в настоящее время активно формируется правовая база института государственной службы, в том числе и в органах внутренних дел.

Ко второй группе в основном относятся представители науки трудового права, исходящие из понимания государственной службы как трудовой деятельности, которая гарантирована конституционными нормами, декларирующими трудовые права граждан. Указанная позиция аргументируется тем, что трудовая деятельность, в основе которой лежит наемный труд, должна регулироваться нормами трудового законодательства с присущими ему отраслевыми принципами и гарантиями сторон трудового отношения. Наряду с этим авторы идеи «трудоправового» регулирования исходят из вполне обоснованной констатации того факта, что целый ряд норм, регулирующих отношения в системе органов внутренних дел, представляет собой прямую компиляцию норм трудового законодательства. Таким образом, нормы трудового законодательства являются первичными, а служебное законодательство – это не вполне удачный клон, имеющий незначительные отличия от трудового. Вполне естественно возникает вопрос, насколько практически необходимо такое дублирование в законодательстве?

Разумеется, все научные идеи имеют право на существование в том случае, если они достаточно обоснованы. В связи с этим хотелось бы отметить, что некоторые позиции приведенных выше авторов вызывают ряд вопросов.

Прежде всего, это относится к тезису о первичности норм трудового и преимущества норм административного законодательства. Безусловным является тот факт, что государственная служба и работа по трудовому договору являются разновидностями наемного труда. Однако следует напомнить, что мировая практика нормативного регулирования деятельности правоохранительных органов на основе специальных нормативных актов имеет многовековую историю, в то время как начальный этап формирования трудового законодательства относится только к середине XIX в. Нормативные акты, регламентирующие деятельность полиции, принимались еще в эпоху Петра I. Например, в 1721 г. в России был принят «Регламент, или Устав Главного магистрата». В главе II указанного документа под названием «О главных магистрата делах» городскому управлению предписывалось организовать полицейскую службу –

«добрую полицию учредить». Таким образом, в то время, когда в России были сделаны первые шаги по формированию фабрично-трудового законодательства (термин XIX в.), служебное законодательство в современном понимании этого термина уже имело солидную правовую основу. Поэтому логичнее предположить, что именно служебное законодательство послужило образцом и первоосновой для трудового. В отличие от наемного труда, регламентированного нормами гражданского права, труд по трудовому договору и по контракту о государственной службе относится к категории так называемого «зависимого» труда. Поэтому принципы наемного труда, содержащиеся в гражданском законодательстве, не могли быть применимы к создаваемой новой отрасли – трудовому законодательству. В то же время служебное законодательство XVIII–XIX вв. уже включало такие традиционно сложившиеся институты, как рабочее (служебное) время, оплата труда, дисциплина труда, дисциплинарная ответственность. Отсюда следует вывод о том, что именно нормы служебного права в период формирования фабрично-трудового законодательства стали образцом для заимствования.

Следующий вопрос относится к тезису о необходимости интеграции служебного законодательства в трудовое путем включения в Трудовой кодекс раздела, главы, регламентирующих особенности службы в органах внутренних дел. В связи с этим возникает встречный вопрос: для чего это нужно и какое это будет иметь практическое значение? Известно, что унификация законодательства может способствовать устранению пробелов и противоречий в правовом регулировании отношений, доступности и упрощению применения нормативных актов. Однако так ли она необходима во всех случаях?

Создание единого универсального Трудового кодекса РФ, в определенной степени, заслуживает внимания, однако, как подтверждает международный опыт, такие комплексные нормативные акты регулируют только трудовые и тесно связанные с ними иные отношения (по заключению трудового договора, его изменению, оплате труда, ответственности сторон в трудовых отношениях и др.). Все эти отношения относятся к так называемым «внутренним» и не затрагивают статутных вопросов, относящихся к «внешним» отношениям. В связи с этим возникает необходимость в принятии специальных нормативных актов, посвященных регламентации правового статуса государственных органов, иных организаций и учреждений, где осуществляется государственная служба. Примером таких нормативных актов являются федеральные законы от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Таким образом, в национальном законодательстве сложилась практика принятия отдельных законодательных актов о видах государственной службы (например, государственной гражданской службы, военной службы, разновидности государственной службы – службы в таможенных органах). Отсюда следует, что объединение в одном едином законе (Трудовом кодексе) всех норм, регулирующих трудовые, государственно-служебные (государственно-трудовые, служеб-

но-трудовые) отношения не будет облегчать их правоприменительную практику, поскольку наряду с Трудовым кодексом правоприменителю необходимо будет обращаться к нормам «отраслевых» законов.

Представляется также недостаточно обоснованным тезис, основанный на трудовом понимании службы в органах внутренних дел, высказываемый в специальной литературе о том, что содержащиеся в нормативных актах ограничения и запреты в процессе прохождения службы нарушают трудовые права сотрудников органов внутренних дел, гарантированные Конституцией РФ. Так, ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, установлены ст. 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нормами Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Прежде всего, необходимо отметить, что в самих конституционных нормах, которые по смыслу правомерно отнести также и к сотрудникам органов внутренних дел, предусмотрено законное ограничение трудовых и иных прав граждан. Статья 55 Конституции РФ допускает ограничение прав человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. По поводу нарушения своих конституционных прав сотрудники органов внутренних дел периодически обращаются в судебные органы и в отдельных случаях их исковые требования удовлетворяются. Вместе с тем Конституционный Суд РФ неоднократно высказывал свою позицию по вопросу о правомерности законного ограничения конституционных прав граждан. Так, еще в постановлении Конституционного Суда РФ от 6 июня 1995 г. № 7-П²⁴ отмечается, что служба в органах внутренних дел представляет собой особый вид государственной службы. В связи с этим законодатель вправе устанавливать для сотрудников органов внутренних дел «особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц».

Таким образом, установленные нормативными актами запреты, ограничения, особые требования в отношении сотрудников органов внутренних дел являются обоснованными с позиции закона и объяснимыми с точки зрения специфики и условий службы. Приведенная выше позиция Конституционного Суда РФ соответствует международному полицейскому праву, что подтверждается, например, Декларацией о полиции, принятой на основе резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы от 8 мая 1979 г. № 690. В соответствии с п. 5 Декларации «полицейский

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 24. Ст. 2342.

имеет право на повышенную заработную плату с учетом особых факторов несения службы, таких как повышенный риск и ненормированный рабочий график».

Выше были приведены теоретические взгляды, относящиеся к проблематике правового регулирования службы в органах внутренних дел, которые могут найти практическое применение в правотворческой деятельности. На уровне же нормативного регулирования действующее законодательство предусматривает применение норм трудового права к отношениям в системе органов внутренних дел в следующих случаях.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» правовую основу деятельности полиции составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и нормативные правовые акты Правительства РФ, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Аналогичная норма содержится и в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Непосредственно нормы трудового законодательства применяются в сфере органов внутренних дел к лицам, принимаемым на службу в органы внутренних дел с испытательным сроком. На основании ст. 36 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 24 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») таким гражданам для проверки уровня их готовности к службе, соответствия предполагаемой должности устанавливается испытательный срок на период от трех до шести месяцев. В этот период гражданин еще не является сотрудником органов внутренних дел, на него не распространяются нормы «полицейского» законодательства. По этой причине с таким гражданином на период испытательного срока заключается срочный трудовой договор и соответственно на него в полной мере распространяется трудовое законодательство.

Бланкетный характер нормы в отношении трудового законодательства носит ст. 33 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в ч. 4 которой определен порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к материальной ответственности. В частности, сотрудники полиции, причинившие органам внутренних дел материальный ущерб, обязаны возместить его в соответствии с нормами трудового законодательства. В данном случае нормы трудового законодательства применяются к сотрудникам полиции в субсидиарном порядке, поскольку

ку в специальном законодательстве отсутствуют соответствующие нормы о материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел. Пробел в специальном законодательстве в отношении материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел объясняется объективными причинами. С 1 марта 1984 г. материальная ответственность военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел осуществлялась в соответствии с Положением о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1984 г., действие которого распространялось также на сотрудников органов внутренних дел, а также курсантов ведомственных учебных заведений. 12 июля 1999 г. был принят Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» и, следовательно, отменено Положение о материальной ответственности военнослужащих 1984 г. Таким образом, в 1999 г. было отменено специальное регулирование материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел, что и явилось причиной обращения к нормам трудового законодательства.

В федеральных законах от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены общие правила применения трудового законодательства к отношениям в системе органов внутренних дел. В частности, ст. 34 Федерального закона «О полиции» установлено, что «трудовое законодательство распространяется на сотрудников полиции в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, и настоящим Федеральным законом». Аналогичная норма включена и в текст Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Примером субсидиарного применения норм трудового законодательства в указанном случае может послужить предоставление отпусков по беременности и родам женщинам – сотрудникам органов внутренних дел. В связи с этим в ст. 63 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено предоставление сотрудникам органов внутренних дел женского пола отпусков по беременности и родам в соответствии с трудовым законодательством.

Таким образом, нормы трудового законодательства применяются для регулирования отношений в системе органов внутренних дел в следующих случаях:

- в период замещения аттестованной должности до присвоения специального звания (испытательный срок);
- если нормы специального законодательства носят бланкетный (отсылочный) характер в отношении трудового законодательства;

– если какие-либо отношения в процессе службы в органах внутренних дел не урегулированы специальным законодательством.

Опираясь на опыт правового регулирования материальной ответственности военнослужащих, представляется, что материальная ответственность сотрудников органов внутренних дел также должна регулироваться специальным нормативным актом, что, с одной стороны, повысит гарантии соблюдения прав сотрудников, привлекаемых к материальной ответственности, а с другой – обеспечит более высокую эффективность действия института материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел.

*Воронежский институт МВД России
Матвеев С. П., доктор юридических
наук, профессор кафедры гражданско-
правовых и экономических дисциплин
E-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs
Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Civil Law and Economic
Department
E-mail: ser35031333@yandex.ru*