ОМСКАЯ АКАДЕМИЯ МВД РОССИИ

Кафедра юридических дисциплин

ЛЕКЦИЯ

по дисциплине

"Государственная служба в органах внутренних дел"

ТЕМА № 1

"Государственная служба в органах внутренних дел,

как разновидность федеральной государственной службы"

Время - 2 часа.

ОМСК-2006

Вопросы

Введение

1. Правовой статус государственного служащего российской федерации

2. Понятие и основные признаки государственной службы в органах внутренних дел

3. Принципы службы в органах внутренних дел Российской Федерации

4. Правовой статус сотрудника органов внутренних дел

## Введение

Служба в органах внутренних дел является разновидностью государственной службы. Наряду с общими признаками, свойственными для всей государственной службы, она обладает специфическими чертами, которые характеризуют ее как самостоятельную часть в общей системе государственной службы Российской Федерации.

В первую очередь ее самостоятельность обусловлена выполнением особых функций по обеспечению законности, правопорядка, общественной и личной безопасности, а также по борьбе с преступностью и правонарушениями. В своей деятельности сотрудники органов внутренних дел наделены правом применения мер непосредственного государственного принуждения. Являясь представителями власти, эта категория государственных служащих способна совершать действия, влекущие юридические последствия в отношении субъектов не связанных с ними служебными отношениями. Сотрудникам органов внутренних дел предоставлено право по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В последние годы произошло существенное обновление законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел, что послужило необходимой правовой базой для реформирования института государственной службы в органах внутренних дел. Процесс законотворчества о службе в органах внутренних дел находится в постоянной динамике. В настоящее время готовится Закон "О правоохранительной службе Российской Федерации". Разрабатываются и принимаются ведомственные предписания, регламентирующие службу в органах внутренних дел.

Данная лекция имеет своей целью показать место службы в органах внутренних дел в системе государственной службы России.

## 1. Правовой статус государственного служащего российской федерации

Правовой статус - комплексная характеристика правового положения государственного служащего как субъекта права. Он характеризуется наличием многочисленных параметров и показателей, проявляющихся в связи с замещением государственной должности, выполнением или профессиональным обеспечением полномочий государственного органа. Государственный служащий является лицом, органически интегрированным в систему государственно-служебных отношений, урегулированных публичным правом, нормами конституционного, административного, трудового и иных отраслей права. Эти отношения реализуются от имени и по поручению государства, в интересах общества и каждого гражданина, под контролем государства и народа. Государственным служащим является гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий соответствующее профессиональное образование и исполняющий в порядке, установленном законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В настоящее время вопрос о статусе государственного служащего в соответствии с принципами открытого демократического, правового государства пока не решен. По сути дела проведено, как говорится, лишь "развертывание статуса наемного работника в государственных органах, регулируемого трудовым законодательством, в статус государственного служащего". Российское законодательство и практика государственного строительства пока не вышли на уровень понимания статуса государственного служащего как человека государственного, служащего государству и защищенного государством, человека, способствующего обеспечению социально-политических и экономических ценностей общества. Мы пока недалеко ушли от понимания статуса как набора определенных прав, обязанностей и ответственности по должности, в рамках которых и реализуется потенциал государственной власти.

Какова же структура правового статуса государственного служащего?

Исходным пунктом характеристики правового статуса государственного служащего Российской Федерации является статус гражданина Российской Федерации, который органически включает в себя:

а) конституционный статус российского гражданина;

б) статус работника в соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации;

в) административно-правовой статус в соответствии с нормами Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации". Тем самым статус государственного служащего представляется как трехмерное пространство человека, гражданина и должностного лица, реализующего государственную власть как *общественный интерес,* оформленный правом.

Этот вывод логично вытекает из сущности государственной службы и института гражданства, которая в Федеральном законе "О гражданстве Российской Федерации" от 9 апреля 2002 г. определяется как устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанных на уважении достоинства человека, его прав и свобод. Именно с наличием гражданства и конституционно закрепленного права равного доступа граждан к государственной службе законодательство связывает право человека участвовать в политической жизни страны и управлении делами государства и общества в целом. Не граждане России, лица без гражданства, люди, имеющее двойное гражданство права на государственную службу лишаются. Такая практика существует практически во всех цивилизованных странах.

Второй по значимости характеристикой (признаком) правового статуса государственного служащего является владение государственным языком. Таким языком является русский. Казалось бы, все понятно. Но далеко не во всех субъектах Российской Федерации однозначно трактуется эта правовая норма. Поскольку в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" конкретно не указано, о каком языке идет речь, то некоторые политики и юристы пытаются русский язык подменить государственным языком национальной республики или, наоборот, дополнить требование знания русского языка знанием государственного языка своей республики. Есть ученые, которые стараются научно обосновать справедливость такой позиции. Представляется, что такая позиция требует более пристального научно-правового исследования, хотя, вероятно, она продиктована скорее политическими соображениями, чем потребностями совершенствования системы государственного управления.

Важнейшим по значимости признаком, отражающим правовой статус государственного служащего, является занимаемая им государственная должность, определяющая место и роль работника в государственно-служебной иерархии, содержание, возможности и объем его участия в работе того или иного государственного органа.

В научной литературе можно встретить достаточно большой разброс толкований понятия "государственная должность", что объясняется многими объективными факторами и субъективными причинами: разнообразие трактовок - это своего рода реакция на неустойчивость и непрочность современного положения государственного служащего, которая заложена в самой сложившейся системе учреждения государственных должностей государственной службы, зависимости должностной структуры аппарата государственного органа от его руководителя. Например, в субъектах Российской Федерации государственные должности устанавливаются не государством в целом, а властями субъектов Федерации по их собственному усмотрению. Результат: поменялся губернатор - меняется не только "команда", но и подавляющая часть аппарата администрации на более, как кажется, "надежных" работников. Реально такими же возможностями формирования должностной структуры аппарата и его кадрового наполнения обладают министры и другие первые руководители государственных органов.

Наблюдается отсутствие четкой и строгой институциональности государственных должностей, отсутствие прочного организационно-правового порядка в кадровых назначениях, что ведет к подрыву доверия к государственной службе. По сути дела неофициально признается право на политизацию аппарата, на использование его в качестве так называемого административного ресурса.

Поэтому, как представляется, правильную позицию занимают те ученые, которые настаивают на "статусном выравнивании" должностей государственной службы: объем полномочий, уровень ответственности по должности может и должен быть разный, а вот статус государственного служащего как представителя и олицетворения государства один: служащий Государства Российского.

Этот момент следовало бы учесть в процессе реализации президентской федеральной Программы реформирования государственной службы Российской Федерации на 2003-2005 гг[[1]](#footnote-1). Только так нам удастся увязать в единое целое государственный интерес, функции данного конкретного государственного органа, статус должности, статус государственного служащего, его личный и социальный интерес.

Квалификационные требования частично сформулированы в Указе Президента Российской Федерации "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы" от 30 января 1996 г.

В качестве квалификационных установлены специальные требования: к уровню и профилю образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы; стажу и опыту работы в государственных органах и по специальности; знанию Конституции страны, федеральных законов, конституций и уставов субъектов Российской Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

При этом четко прослеживается зависимость: чем выше группа государственных должностей, тем строже требования к уровню образования, стажу работы и духовно-нравственным качествам.

Обратим внимание на один момент - отсутствие логичности в квалификационных требованиях по государственным должностям.

Скажем, на высшую и главную должность может претендовать только тот, кто обладает двумя высшими образованиями, но вот наличие диплома о высшем образовании по специальности "государственное и муниципальное управление" не обязательно.

И это при условии, что порядок назначения на ведущие и старшие должности такое образование предусматривает.

Получается, что на высших должностях могут быть заняты специалисты с высшим образованием любой специальности, даже не профессионалы в области государственного управления.

Косвенно, правда, эта проблема как бы снимается, ведь в рамках установленного порядка всякий, претендующий на высшую должность, должен не менее 2-4 лет отработать на ведущих и старших должностях, а значит должен иметь высшее образование по специальности "государственное и муниципальное управление".

Правовой статус различных категорий государственных служащих в наибольшей мере определяется правами и обязанностями, характером служебных полномочий, спецификой юридической (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной) ответственности перед государством и обществом.

Права государственного служащего раскрывают не только институциональный характер, но и демократизм государственной службы.

Под правами государственного служащего понимается *система общеобязательных норм, охраняемых силой государственного принуждения и гарантирующих стабильность социально-правового статуса государственного служащего и правовую регламентацию его служебной деятельности.*

Общие права государственных служащих установлены Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" (ст.9). Их можно разделить на три группы: статусные, функциональные, социально-личностные.

К первой группе прав государственного служащего относятся права на:

ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе; организационно-технические условия, необходимые для качественного исполнения им должностных обязанностей;

участие по собственной инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности государственной службы;

ознакомление с материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело; приобщение к личному делу своих объяснений;

продвижение по службе в соответствии с личными достижениями и заслугами;

проведение специального служебного расследования для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство госслужащего;

обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой. (Касается это практически всех споров, возникающих в процессе прохождения государственной службы. В том числе в связи с проведением квалификационных экзаменов и аттестации, приема на государственную службу и содержания выданных характеристик, перевода на другую государственную должность, дисциплинарной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего и др.)

Ко второй группе прав государственного служащего относятся права на:

получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

посещение в установленном порядке предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;

принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;

внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции;

ношение форменной одежды установленного образца (в соответствующих государственных органах).

Третью группу прав государственного служащего составляют права на:

пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной служебной деятельности;

объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

право на денежное содержание и его увеличение с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации; денежное содержание состоит из должностного оклада, надбавок к нему за квалификационный разряд, за особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премии по результатам работы;

право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней; сверх ежегодного оплачиваемого отпуска государственному служащему за выслугу лет предоставляется в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов Федерации, дополнительный оплачиваемый отпуск; государственному служащему может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы на срок не более одного года, если иное не предусмотрено федеральным законом;

право на включение в стаж государственной службы государственного служащего иных периодов трудовой деятельности;

медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе и после выхода его на пенсию;

обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им государственной службы.

Перечисленные права государственного служащего принято считать основными по той причине, что далее они конкретизируются в типовых и индивидуальных должностных инструкциях. Полный объем должностных прав по каждой должности, естественно, индивидуальный, но обязательно строго в едином статусно-правовом поле государственного служащего РФ. Должностные инструкции определяют точные границы полномочий, выход за которые законодательство квалифицирует как превышение служебных обязанностей или злоупотребление ими.

Предоставленные права государственный служащий должен реализовывать не слепо, а разумно, добросовестно и ответственно. Об этом говорится не только в Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации", но и в Трудовом и Гражданском кодексах РФ. Злоупотребляя, государственный служащий причиняет вред не только себе и своему ведомству, а и обществу в целом. При этом госслужащий по сути теряет право на полномасштабную юридическую защиту, скорее наоборот, ему придется отвечать: - перед законом: всякие попытки недобросовестного исполнения должностных обязанностей не могут оставаться вне внимания и должны пресекаться.

Однако следует иметь в виду, что *принцип презумпции добросовестности* в системе государственной службы никто не отменял и отменить не может. Презумпция невиновности - признание добросовестности (доброй совести) работника, проявление уважения государства к своему служащему. Если государство требует от служащего быть законопослушным и добросовестным в а пользовании своими правами, то госслужащий, в свою очередь, вправе рассчитывать на то, что в отношении к нему государство будет исходить из принципов законности и презумпции добросовестности. Главное, чтобы объемы прав и обязанностей были сбалансированы, не сдерживали, а стимулировали добросовестное и эффективное выполнение служебных обязанностей с учетом интересов государства и идеалов социальной справедливости.

Служебные права носят обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей. Должностные обязанности - *это функции, которые возлагаются на государственного служащего с целью непосредственного исполнения или профессионального обеспечения полномочий государственного органа или должностных лиц, представляющих этот орган.* Определяются они статусными функциям государственной службы в целом, характеризуют сущность и содержание служебной деятельности каждого, кто в данный момент находится на государственной службе. Государство (государственный орган) принимает на работу гражданина с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей в расчете на то, что эти обязанности будут качественно исполняться.

Федеральное законодательство о государственной службе устанавливает лишь основные обязанности государственных служащих в системе государственной службы. Законодательство субъектов Российской Федерации практически без каких-либо новаций определяет в своих региональных законодательных актах основные обязанности государственного служащего. В целом они сводятся к следующему:

обеспечению поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализации федеральных законов и законов субъектов Федерации, в том числе регулирующих сферу их полномочий;

добросовестному исполнению должностных обязанностей; соблюдению установленных в государственном органе правил внутреннего распорядка, порядка обращения со служебной информацией; выполнению должностных инструкций;

обеспечению соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан. Государственному служащему нормативно вменено в обязанность не только самому не нарушать законы, права и законные интересы граждан, но всеми законными средствами добиваться, чтобы их не нарушали другие государственные служащие. Данная норма подразумевает, что государственным служащим вменено в обязанности не только обеспечивать, но и непосредственно охранять права и законные интересы граждан;

исполнению приказов, распоряжений и указаний вышестоящих руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных;

поддержанию высокого уровня профессиональной квалификации, достаточной для исполнения должностных обязанностей;

соблюдению принципов и норм служебной, профессиональной этики, правил делового поведения, воздержанию от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственным служащим должностных обязанностей;

своевременному рассмотрению обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятию по ним решений в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны.

Что касается специальных служебных обязанностей, то их круг регулируется правовыми нормами либо специального законодательства, либо соответствующими ведомственными подзаконными актами. Так, в соответствии со ст.17 (п.3) Федерального закона "О службе в таможенных органах Российской Федерации" исполнением служебных обязанностей являются: а) участие в сборах, учениях, соревнованиях и других служебных мероприятиях, проводимых в соответствии с планами, утвержденными начальником таможенного органа; б) действия по защите жизни, здоровья, чести и достоинства личности, а также обеспечение собственной безопасности в связи с исполнением должностных обязанностей; в) нахождение на положении заложника в связи с исполнением должностных обязанностей; г) следование к месту службы и обратно, нахождение в служебной командировке; д) нахождение на лечении, следование на лечение и обратно.

Говоря о служебных обязанностях, мы снова выходим на проблему добросовестности. Добросовестность - не только качественное и своевременное исполнение должностных полномочий. Это заинтересованное и неформальное отношение к делу, которому служишь. Не случайно "в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе" Президент РФ Указом от 12 августа 2002 г. утвердил общие принципы служебного поведения государственных служащих.

Существенной составляющей правового статуса являются законодательно установленные ограничения по должности в связи с прохождением государственной службы - *совокупность политических, экономических и организационно-управленческих факторов-запретов, очерчивающих* (*пределы дозволенного в служебной деятельности) и повседневном поведении государственного служащего. Ограничения устанавливают границы, выход за которые либо государство однозначно запрещает, либо не одобряет и не поощряет.* Именно ограничения по должности, а не только права и обязанности, подчеркивают своеобразие статуса государственных служащих. На эту сторону дела обращают внимание многие исследователи.

Располагая властными полномочиями (часто весьма значительными) служащий имеет немалые возможности для использования их несоответствующим и даже противозаконным образом: в политических целях, в интересах третьих лиц, в целях личного обогащения и т.п. *Ограничения призваны не допустить конфликта частных интересов государственного служащего и публичных интересов общества и государства.* Поэтому законодательство многих стран содержит официальные положения об ограничениях правового статуса лиц, находящихся на государственной службе. Причем эти ограничения имеют абсолютный характер, действуют в течение всего времени прохождения службы и не могут быть отменены или заменены другими положениями.

Ограничения прав государственного служащего сводятся к следующему: государственный служащий не имеет права подчинять общественный интерес частным интересам индивидов или групп, а тем более корпоративным интересам аппарата, заведомо, систематически и последовательно действовать в интересах только одной из социальных групп, неважно какой, преуспевающей или социально незащищенной, если это наносит вред обществу и государству. Он обязан действовать в общенациональных интересах, во имя благосостояния всего народа и национальной безопасности страны.

Ограничения целесообразно разделить на четыре группы, имея в виду при этом, с какой целью установлено то или иное ограничение.

В первую группу ограничений включим те, которые касаются политической сферы:

запрет на получение гражданства иностранного государства.

Государственная Дума Федерального Собрания РФ 12 февраля 1997 г. приняла постановление "О проверке наличия двойного гражданства у граждан Российской Федерации, занимающих государственные должности". Этим постановлением Министерству внутренних дел РФ поручено проверить наличие двойного гражданства у граждан Российской Федерации, занимающих государственные должности. Такая работа была проведена и все нарушения указанного ограничения были устранены;

государственный служащий не вправе быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления - любого представительного органа государственной или муниципальной власти. Недопустимость представительства государственного служащего в законодательных органах предусматривается в целях недопущения лоббирования им законопроектов с использованием своих должностных полномочий и в интересах своего ведомства или иных интересов. Принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и их взаимное уравновешивание, невозможность ни для одной из ветвей власти подчинить себе другие;

государственный служащий не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Это означает, что в своей служебной деятельности государственный служащий должен исключать какие бы то ни было шаги, направленные на оказание предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям. Он должен оставаться независимым от лоббистского влияния со стороны граждан, профессиональных, политических и иных социальных групп. Законодатель исходит из того, что государственный служащий обладает вполне определенным объемом государственно-властных полномочиями, которые порождают соответствующие правовые последствия. Поэтому любое нарушение правовой стороны указанных полномочий может быть использовано в интересах политических партий или религиозных объединений. Вывод: идеологические воззрения и религиозные ориентации государственного служащего не должны превалировать над нормативно-правовой стороной реализации должностных полномочий;

государственный служащий не имеет права принимать участие в забастовках. Он должен "воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов и их руководителей". Названные ограничения установлены в целях обеспечения экономической безопасности государства, что полностью соответствует ч.3 ст.55 Конституции РФ. Они является нормой прямого действия, которая должна исполняться без каких-либо дополнительных решений и толкований.

В Федеральном законе "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" от 23 ноября 1995 г. дано определение понятия "забастовка" (п.6 ст.2). *Это временный добровольный отказ работников от выполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора.* Поскольку участие государственных служащих в забастовках парализует работу государственных органов, а, следовательно, влечет за собой серьезную угрозу основам конституционного строя и законным интересам граждан, то работники, принявшие участие в забастовках, несут строгую юридическую ответственность в соответствии с нормам административного, уголовного и трудового законодательства Российской Федерации вплоть до увольнения, а в отдельных случаях и привлечения к уголовной ответственности.

Ко второй группе ограничений можно отнести ограничения, которые направлены на то, чтобы, с одной стороны, сэкономить время служащего для служебных целей и, с другой, - не допустить, чтобы служащий отвлекался на иные занятия или использовал свои служебные полномочия для противоправного укрепления своего материального благосостояния:

государственный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Результатом творческой деятельности является создание оригинальных, новаторских по содержанию, неповторимых по форме произведений литературно-художественного, публицистического, музыкального жанра, живописи и т.д.;

он не может состоять членом органа управления коммерческой организацией. Исключение составляют случаи, специально оговоренные федеральным законом или разрешенные в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Федерации. Так бывает в случаях, когда государственному служащему поручается участвовать в управлении этой организацией. Государственный служащий не может выступать в качестве члена органа управления коммерческой организацией по причине того, что он не может заключить другой трудовой контракт в период нахождения на основной, т.е. государственной, службе;

он не имеет права организовывать крестьянские хозяйства. Создание крестьянских хозяйств должностными лицами органов государственной власти и управления РФ, республик в составе Федерации, автономных образований, краев, областей, районов, городов и входящих в них административно-территориальных образований является грубым нарушением закона. Это указание Комитета по земельной реформе и земельным ресурсам "О соблюдении правовых нормативных актов Российской Федерации при регистрации " крестьянских (фермерских) хозяйств" от 15 декабря 1992 г. подтверждается положением Федерального закона об основах государственной службы, запрещающего государственным служащим заниматься предпринимательской деятельностью;

госслужащему возбраняется получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, деньги, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные). Получение подарка за исполнение или неисполнение конкретных должностных обязанностей непосредственно, а также передача его членам семьи госслужащего подпадает под признаки уголовного правонарушения;

он не может получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего.

Перечисленные требования ограничивают возможности служащего иметь дополнительные, не предусмотренные законом источники доходов. Это доходы, которые извлекается помимо установленной системы денежного содержания (должностной оклад, надбавки за квалификационный разряд, особые условия службы, выслуга лет, премии по результатам работы) государственного служащего. Государственный служащий имеет право во внеслужебное время заниматься только педагогической, научной и творческой деятельностью и получать за эту работу соответствующее вознаграждение. Подобные доходы подлежат обязательному декларированию.

К третьей группе ограничений относятся такие действия, которые могут быть использованы государственным служащим в целях получения неимущественных выгод. Он не вправе:

быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе, либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему. Он не имеет права "использовать свое служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов его лично касающихся". Короче, государственный служащий не может обладать дополнительными полномочиями, в соответствии с которыми он "получает императивные рычаги давления на государственный орган, непосредственно подчиненный ему либо им контролируемый";

принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций. По вопросам принятия наград гражданами соответствующих государств подписывается двустороннее соглашение (нота). Документ содержит перечень и описание наград, которыми, могут награждаться граждане той или иной страны. При наличии такого соглашения (по сложившейся международной практике) органы государственной власти иностранного государства обращаются в МИД России с извещением о награждении гражданина РФ. Данное обращение, как правило, содержит полное описание награды и заслуги награждаемого. МИД представляет материал о награждении в Комиссию по государственным наградам при Президенте РФ, которая оценивает представление к награждению и составляет заключение о возможности награждения. На основании заключения председатель Комиссии визирует проект соответствующего указа Президента РФ;

выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц (за исключением служебных командировок), осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности органов государственной власти с представителями государственной власти иностранных государств, международными и иностранными организациями.

Перечисленные ограничения остаются действующими на весь период нахождения лица на государственной службе, а в ряде случаев и после увольнения с нее.

К четвертой группе ограничений относятся запреты на использование в неслужебных целях средств материально-технического и информационного обеспечения, другого государственного имущества и служебной информации. Федеральное законодательство закрепляет общие для всех видов государственной службы ограничения. В законодательстве по отдельным видам государственной службы могут быть установлены дополнительные ограничения, но обязательно в нормативно-правовом поле общих ограничений. В основном они выступают в качестве превентивного средства против возможных, в первую очередь корыстных, злоупотреблений.

Для государственного служащего свобода не означает вседозволенность и игнорирование нормативных установлений. Для него свобода - это возможность реализовать свои жизненные интересы, строго сообразуясь с законом и будучи "в ладу с обществом". Это не просто работа, а образ жизни в соответствии с понятиями законности, разумности и умеренности. Только в таком случае свобода для государственного служащего становится своеобразным инструментом самоограничения собственных желаний и страстей. Только при таких условиях, при сохранении моральных ценностей можно рассчитывать, что госслужащий-чиновник будет стоять на страже прав и свобод человека.

Вместе с тем следует признать, что существующая система правоограничений пока далека от совершенства. Во многих точках она лишена гибкости, не обеспечивает "границы возможного и допустимого" в пространстве, во времени и по кругу тех индивидуальных субъектов, которые функционируют в системе государственной службы. Правоограничения носят абсолютный характер, иной раз не учитывают должностное положение государственного служащего, уровень и ветвь власти, в которой он занят, не предусматривают конкретные санкции за нарушение узаконенных правоограничений. Имеет место парадоксальная ситуация: на служащих, занимающих противоположное положение в должностной иерархии, распространяются практически одни и те же правоограничения. Видимо, целесообразно в процессе реформирования государственной службы, предусмотреть определенную их дифференциацию.

В границах правового статуса государственного служащего перечисленные ограничения уравновешиваются гарантированными преимуществами. *Гарантии по государственной службе - это совокупность мер правового, социально - экономического, организационно-управленческого и морально-психологического характера, которые создают благоприятные условия для эффективного исполнения государственной должности, усиливают привлекательность государственной службы, обеспечивают стабильность социального и правового статуса государственного служащего.*

Гарантии, которые установлены лишь для государственного служащего можно систематизировать и разбить на 3 группы.

Гарантии служебно-правовой защиты на период прохождения службы:

1) право на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения. Причем в самых разнообразных формах - самостоятельно, на краткосрочных курсах повышения квалификации, потоках длительного обучения, путем стажировок, обучения в аспирантуре и докторантуре. Даже при ликвидации государственного органа при невозможности трудоустройства государственному служащему гарантируется профессиональная переподготовка с сохранением на период обучения денежного содержания по занимаемой до увольнения должности;

2) право на другую должность государственной службы в своей или иной структуре в случае реорганизации или ликвидации государственного органа. Если трудоустроить невозможно, то государственному служащему гарантируется профессиональная переподготовка с последующим трудоустройством (возможно в системе государственной службы), причем с сохранением денежного содержания и непрерывного трудового стажа;

3) обязательность получения согласия государственного служащего на перевод его на другую государственную должность государственной службы (или временное прикомандирование), за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством;

4) защита государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в порядке, установленном федеральным законом. В ряде государственных структур создаются даже подразделения по обеспечению собственной безопасности. Определенной группе государственных служащих выдается оружие.

И еще: поступающие в органы государственной налоговой службы сведения о доходах и имущественном положении служащего составляют служебную тайну.

Гарантии социально-экономического характера на период прохождения службы:

1) достойное денежное содержание; ежегодно оплачиваемый отпуск; денежные компенсации в случае перевода на службу в другую местность или в связи с командировкой;

2) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей. Страхование осуществляется на основании договоров, заключаемых органами государственной власти и страховщиками, имеющими лицензию на проведение обязательного государственного страхования;

2) обязательное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им государственной службы;

3) медицинское обслуживание и санаторно-курортное обслуживание служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию. Причем все это за счет государственного бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации;

4) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи государственного служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

5) государственному служащему в зависимости от условий прохождения государственной службы предоставляется в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов, телефонная и иная связь, доплаты за ученые звания.

Гарантии социально-бытового характера после окончания службы:

1) государственному служащему предоставляется в установленном федеральными законами и законами субъектов РФ порядке жилая площадь (или субсидии для приобретения жилья);

2) при увольнении выплачивается средний заработок в течение трех месяцев. При прекращении государственной службы в связи с выходом на пенсию государственный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет за собой присвоенный ему квалификационный разряд. Это имеет значение в том случае, если государственный служащий по условиям отставки будет возвращен к исполнению своей прежней или другой государственной должности.

Установленный Законом перечень гарантий для государственного служащего не является исчерпывающим. Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации предусмотрены и иные гарантии.

Статус государственного служащего - вполне функциональное явление, направленное, с одной стороны, на конструктивную реализацию общегосударственного интереса, а с другой - на ограничение и даже нейтрализацию неприемлемых для статуса государственного служащего поступков, устремлений и интересов. Наиболее эффективной формой такой "нейтрализации" является юридическая ответственность в виде конкретных санкций к нарушителю правовых норм, принципов и правил, установленных по государственной службе.

Органической составной частью социально-правового статуса государственного служащего является его "вмонтированность" в систему морального и материального поощрения. *Это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность государственных органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к государственному служащему мер морального и материального стимулирования.* Его основаниями являются признание заслуг государственного служащего, успешное и добросовестное в течение более или менее продолжительного времени исполнение им своих должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности.

Главное, чтобы поощрение было своевременным, значимым, весомым, авторитетным. А для этого поощрение должно базироваться на строгой правовой основе. Ныне действующее законодательство определяет, что за успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей, за продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности к государственным служащим применяются различные поощрения. Виды поощрений и порядок их применения устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Общими основаниями для поощрения государственного служащего являются: успешное, качественное и добросовестное исполнение должностных обязанностей; признание заслуг государственного служащего (особые отличия при прохождении государственной службы); продолжительная и безупречная служба; выполнение заданий особой важности и сложности; проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей. Высшая форма поощрения - государственные награды, перечень которых определяется Положением о государственных наградах РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 6 января 1999 г. Поощрение вдохновляет служащего, симулирует его производительность, повышает его авторитет и влияние в обществе.

В заключение сделаем некоторые выводы общего характера.

1. Российская ментальность ориентирована на сильное и авторитетное государственное устройство. Поэтому только государственная служба, построенная на прочной правовой основе, принципах демократии и социальности, может быть гарантом того, что любой вопрос государственной важности или частного порядка в аппаратных структурах власти будет рассмотрен квалифицированно, своевременно и исчерпывающе.

2. Прочный правовой статус государственного служащего - важнейший фактор высокой эффективности и авторитета государственной службы. Он является производным от самой государственной службы как правового института.

В настоящее время решение статусных проблем государственного служащего в нашей стране получило достаточно прочную нормативно-правовую базу. Тем не менее, существует немало нерешенных задач: не обеспечены полнота и системно-комплексный характер правового регулирования деятельности государственного служащего. Не сняты противоречия в понимании социального и правового статусов, нет должной систематизации прав, обязанностей, ограничений и ответственности государственных служащих и т.д. Слабо разработаны статусно-должностные полномочия служащих различных уровней и структур государственного управления. Необходимо преодолеть неразвитость института правовых и социальных гарантий по государственной службе, более предметно стимулировать повышение квалификации кадров и эффективности их труда.

3. Думается, что необходимо рассматривать правовой статус государственного служащего в органическом единстве с его социальным статусом. Социальный статус определяет место и роль государственного служащего в системе социальных (прежде всего политических, управленческих, организационных, нравственных и др.) координат и может стать хорошей основой для систематизации законодательства о государственной службе как специальной подотрасли административного права.

Рассмотрение социального и правового статусов государственного служащего в их диалектическом взаимодействии позволяет *определить социально-правовой статус государственного служащего как объективно существующую систему социальных и государственно-служебных отношений с учетом места, роли и внутреннего построения государственной службы в единстве всех ее структурных элементов.*

4. Нельзя, наконец, не учитывать и то обстоятельство, что статусное, в том числе нормативно-правовое, регулирование служебной деятельности устанавливает особые корпоративные отношения в среде государственных служащих, формирует их собственные интересы и представления о ценностях и возможных вариантах действия в той или иной ситуации. Государственный служащий как гражданин страны обладает всем комплексом гражданских прав, свобод и обязанностей. Поэтому нельзя сбрасывать со счетов тот момент, что административная среда государственной службы должна целенаправленно формироваться, способствуя реализации законных прав и свобод каждого служащего. Государственный служащий должен быть юридически и социально защищен не в меньшей степени, чем и любой другой человек. Его честь и достоинство должны быть неприкосновенны. Только в таком случае можно требовать от него честного, добросовестного и принципиального исполнения служебного долга.

## 2. Понятие и основные признаки государственной службы в органах внутренних дел

Рассмотрение государственной службы в органах внутренних дел Российской федерации необходимо начать с уточнения одного очень важного положения, а именно: какое место занимает профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в общей системе государственно-служебных отношений. Вопрос этот в теории открыт, полностью не исследован и в законодательстве до конца не решен.

Понятие государственной службы имеет свое правовое закрепление. Статья 1 Федерального Закона от 27 мая 2003 года № 58 - ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" - определяет ее как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по исполнению полномочий Российской Федерации…

Система государственной службы, в соответствии со статьей 2 Федерального Закона № 58 - ФЗ, включает в себя следующие виды государственной службы:

государственная гражданская служба;

военная служба;

правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в введении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

Служба в органах внутренних дел относится к числу наиболее урегулированных разновидностей государственной службы. Основными нормативными правовыми актами наряду с законодательством, регулирующим государственную службу в целом, являются Закон Российской Федерации "О милиции", Положение о службе в органах внутренних дел и другие нормативные правовые акты.

В то же время следует отметить, что большое значение в регулировании данной разновидности государственной службы отведено Министерству внутренних дел Российской Федерации. Так, министр издает на основании федерального законодательства обязательные для исполнения в системе МВД России приказы, положения, инструкции, уставы и иные нормативные акты, которые детализируют многие вопросы службы в органах внутренних дел.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, оно, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения безопасности, реализации задач и функций органов внутренних дел на всей территории Российской Федерации.

Принадлежность органов внутренних дел к федеральной исполнительной власти означает их способность осуществлять полномочия на основе тех принципов, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и относятся к организации и деятельности всех органов Российского государства. Это, в частности:

формирование органов внутренних дел соответствующими федеральными органами государственного управления;

самостоятельность;

территориальная организация структуры;

сочетание принципов централизма и децентрализации (применительно к милиции общественной безопасности);

разграничение предметов ведения с другими правоохранительными органами и иными государственными институтами;

осуществление государственно-властных полномочий в интересах охраны защиты прав и свобод граждан, общества, государства и др.

Свои полномочия служащие органов внутренних дел реализуют на всей территории России. Так, статья 18 Закона Российской Федерации "О милиции" обязывает сотрудников милиции независимо от занимаемой должности и места нахождения оказывать помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев; принимать меры к предотвращению и пресечению противоправных действий; задерживать лиц по подозрению в совершении правонарушений и др.

Практика свидетельствует, что по предписанию министра внутренних дел сотрудники органов внутренних дел также могут осуществлять свои полномочия в различных регионах России. Условием для выполнения такой деятельности является угроза жизненно важным интересам личности, общества, государства (*ярким примером в этом смысле служит приказ МВД России от 7 декабря 2001 года* № 1052 "*О дополнительных мерах по кадровому обеспечению УВД МВД России по Чеченской республике и его территориальных органах внутренних дел").*

Таким образом, служба в органах внутренних дел представляет собой разновидность государственной службы в федеральных органах исполнительной власти, реализующей свои полномочия на всей территории России. Она осуществляется под руководством МВД России, а по вопросам, входящим в компетенцию субъектов Российской Федерации, - во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.

Теперь, что касается функций службы в органах внутренних дел.

Исторически государство возникало из необходимости создать в обществе такой порядок, чтобы жизнь людей проходила в условиях защищенности. Ее обеспечение - важнейшая социальная функция любого государства.

В настоящее время определенный объем функций в сфере обеспечения безопасности (*защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности и др.)* возложен на Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое, как было отмечено ранее, возглавляет систему органов внутренних дел.

В Положении о Министерстве внутренних дел России установлен объемный перечень функций, возлагаемых на него, а, следовательно - и на всю систему возглавляемых им органов. Не преследуя цель их подробной характеристики, отметим, что все они призваны содействовать реализации тех ключевых направлений исполнительной и распорядительной деятельности, которые в пределах своих полномочий осуществляют органы внутренних дел.

Поскольку непосредственное выполнение этих функций возложено на сотрудников органов внутренних дел, следует считать их основными функциями государственной службы в данных органах.

Для реализации функций по обеспечению общественной безопасности сотрудники органов внутренних дел осуществляют свою деятельность на основе отраслевой специализации: служба в криминальной милиции (*уголовный розыск, подразделения по борьбе с организованной преступностью, и др.),* служба в милиции общественной безопасности (*патрульно-постовая служба, государственная инспекция безопасности дорожного движения, ОВО и др.).*

Таким образом, специальные функции, свойственные федеральной исполнительной власти в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно-опасными явлениями, непосредственно осуществляют сотрудники органов внутренних дел - как федеральные государственные служащие.

Служба в органах внутренних дел является правоохранительной службой.

Для правоохранительной службы характерна ее вооруженность.

Служащие правоохранительных органов имеют право на хранение, ношение и применение в установленных законодательством случаях оружия.

Особый порядок прохождения правоохранительной службы выражается в повышенных требованиях к состоянию здоровья, физическому и психическому состоянию лиц, находящихся на вооруженной службе, в принятии присяги, в присвоении воинских или специальных званий, в ношении форменной одежды, строгой дисциплине, государственных гарантиях, защите, и т.п.

Специфичность функций милитаризованной службы заключается в обеспечении защиты личности, общества и государства.

Исходя из перечисленных признаков к правоохранительной следует относить службу в правоохранительных органах (в органах внутренних дел, в таможенных органах и др.).

Подводя итог первого вопроса, определимся с некоторыми основными выводами.

Основополагающими признаками службы в органах внутренних дел, как разновидности федеральной государственной службы, являются: осуществление ее на всей территории Российской Федерации, в том числе через создаваемые МВД России территориальные органы; реализует функции в рамках установленной компетенции, которыми наделено Министерство внутренних дел Российской федерации как федеральный орган исполнительной власти; исполняется на должностях рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава, устанавливаемых министром внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях высшего начальствующего состава, устанавливаемых Президентом Российской Федерации; ее правовое регулирование осуществляется федеральным законодательством и основанными на нем законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации; порядок ее финансирования определяется Правительством Российской Федерации; служба в органах внутренних дел - правоохранительная служба со свойственными таким органам признаками (связанна с риском для жизни и здоровья, вооружение служащих, особый порядок прохождения службы, принятие присяги, ношение формы единого образца, наличие специальных званий и др.).

Исходя из указанных признаков, можно дать следующее толкование службы в органах внутренних дел.

*Служба в органах внутренних дел Российской Федерации -* это разновидность правоохранительной федеральной государственной службы, осуществляемой в соответствии с федеральным законодательством и основанном на нем законодательством субъектов Российской Федерации, на государственных должностях рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава, устанавливаемых министром внутренних дел Российской Федерации, а также на государственных должностях высшего начальствующего состава, устанавливаемых Президентом РФ, и финансируемых за счет средств федерального бюджета (если иное не установлено федеральным законом), по организации и непосредственному обеспечению государственных функций в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, личной безопасности граждан и общественной безопасности, охраны собственности и общественного порядка, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений и административных правонарушений на всей территории Российской Федерации.

## 3. Принципы службы в органах внутренних дел Российской Федерации

Служба в органах внутренних дел выполняет свою социальную роль на основе ведущих положений - принципов, которые образуют определенную целостность, составляют единую систему. Анализ юридической литературы свидетельствует, что понятие принципов государственной службы - относительно устоявшееся в отечественной науке.

Принципы государственной службы:

*во-первых,* составляют ее определяющие начала;

*во-вторых,* имеют свое правовое закрепление (*прямое либо косвенное);*

*в-третьих,* являются всеобщими в рамках государственной службы;

*в-четвертых,* обязательны для всех участников государственно-служебных отношений;

*в-пятых,* тесно связаны с принципами государственного управления, основываются на них;

*в-шестых,* объективны по своей природе. Их объективные начала обусловлены сущностью реальных процессов развития общества, типом и формой государства, его устройством, компетенцией государственных органов, принципами организации государственного управления, закономерностями функционирования и организации государственной службы и т.д.

Если ранее принципы государственной службы рассматривались лишь в юридической литературе как сугубо теоретическая категория, то в 90-х годах двадцатого столетия они нашли свое правовое закрепление в законодательстве.

Их нормативное выражение способствует определенности и стабильности государственно-служебных отношений, позволяет правильно установить основные направления государственно-служебной деятельности. Юридическое закрепление принципов государственной службы означает их обязательность для всех субъектов, функционирующих в системе государственной службы Российской Федерации. Как верно подметил В.М. Манохин, "получив свое правовое закрепление, они призваны способствовать созданию прочной правовой основы развития законодательства в этой области".

Служба в органах внутренних дел, как одна из разновидностей федеральной государственной службы, строится на свойственных только ей, либо общих, с учетом специфики, либо самостоятельных принципах, которые, в конечном счете, и отличают ее от иной службы.

Следует заметить, что законодатель не дает понятия принципов государственной службы в органах внутренних дел, хотя некоторые принципы он перечисляет.

Хотелось бы обратить внимание на то, что основные исходные положения, составляющие содержание государственной службы в органах внутренних дел, смогут приобрести характер принципиальных только в том случае, если будут соответствовать следующим критериям.

Они должны:

1) объективно отражать наиболее важные аспекты государственно-служебных отношений;

2) обладать достаточным уровнем обобщенности, аккумулировать в себе основные идеи эффективного функционирования государственной службы;

3) прямо либо косвенно закрепляться в нормативных правовых актах;

4) взаимообусловливать друг друга, образуя единую систему - соблюдение одних принципов должно способствовать реализации других.

Систему принципов службы в органах внутренних дел необходимо рассматривать в двух аспектах.

*Во-первых,* как соотношение части и целого она строится на конституционных принципах, принципах государственного управления, государственной службы, в том числе федеральной, а также на принципах, устанавливающих основополагающие начала службы в этих органах. Иными словами, можно говорить об общих и частных принципах.

*Во-вторых,* ее содержание охватывает организационные, правовые и нравственные стороны службы. Именно содержание государственно-служебных отношений должно быть положено в основу систематизации принципов службы в органах внутренних дел.

Таким образом, система принципов службы в органах внутренних дел включает в себя:

*а) организационные принципы -* определяющие построение организационной структуры самой службы в органах внутренних дел, порядок ее функционирования. Это:

*верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами и должностными инструкциями;*

*обеспечение федеральных интересов;*

*осуществление государственно-служебной деятельности в масштабе Российской Федерации;*

*единство системы органов внутренних дел Российской Федерации;*

*единоначалие.*

*б) статусные принципы -* устанавливающие ее содержание, а именно:

выявление, отбор, подготовку, карьеру, аттестацию;

права, обязанности, правоограничения, стимулирование и ответственность служащих органов внутренних дел (равный доступ граждан к службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; профессионализм сотрудников органов внутренних дел; единство квалификационных требований по государственным должностям; ответственность сотрудников органов внутренних дел за принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; стабильность кадров органов внутренних дел; обеспечение государственной защиты сотрудников органов внутренних дел);

*в) нравственно-правовые принципы -* составляющие основополагающие идеи, определяющие нравственные качества гражданина, находящегося на государственной службе (*политическая нейтральность; соблюдение чести и достойности; сочетание гласности и служебной конфиденциальности в деятельности сотрудников).*

Учитывая изложенное, можно дать следующее определение.

Принципы службы в органах внутренних дел Российской Федерации представляют собой основные исходные положения, прямо установленные частью второй данной статьи, либо имеющие косвенное закрепление в иных нормах и концентрирующие в себе юридические требования к содержанию государственно-служебных отношений в органах внутренних дел. Они являются обязательными для всех участников данных отношений.

Раскроем некоторые наиболее важные принципы.

Принцип *верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами и должностными инструкциями* носит универсальный характер и отражает требования статьи 4 Конституции, в которой указывается, что Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России. Безусловно, федеральному законодательству должны соответствовать все правовые акты, регламентирующие различные стороны государственно-служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. В случае же их противоречия применяются нормы федерального законодательства.

Учитывая важность данного принципа, полагаем, что регулирование государственно-служебных отношений в органах внутренних дел должно осуществляться единым нормативным актом, а не несколькими, как это имеет место в настоящее время. В качестве такого документа должен выступить Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации".

Служба в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с принципом *обеспечения приоритета федеральных интересов.* Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24 "О концепции национальной безопасности Российской Федерации" к федеральным интересам относит конституционные права и свободы граждан, обеспечение их личной безопасности, повышение качества и уровня жизни, незыблемость конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность России, обеспечение законности и поддержание правопорядка и др. Они обеспечиваются институтами государственной власти, к коим относится и государственная служба в органах внутренних дел.

Сотрудники органов внутренних дел, наряду со служащими других территориальных федеральных органов исполнительной власти, обеспечивают выполнение задач и функций, находящихся в ведении России, а также в ее совместном ведении с субъектами Российской Федерации. Их реализация является государственным интересом.

Анализ конституционных норм позволяет обозначить приоритеты Российской Федерации в сфере внутренних дел. Это обеспечение законности, поддержание правопорядка и общественной безопасности; защита прав и свобод человека и гражданина; установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов власти; уголовное, уголовно-процессуальное, административное и административно-процессуальное законодательство; федеральная государственная служба; кадры правоохранительных органов.

Обеспечивая реализацию единых государственных интересов, служба в органах внутренних дел строится в соответствии с принципом *осуществления государственно-служебной деятельности в масштабе Российской Федерации.* Ярким примером реализации данного принципа являются так называемые "уличные" обязанности и права милиции. Так, сотрудники милиции на территории России независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени обязаны оказывать помощь, в том числе и первую доврачебную, гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни; принимать меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушений, задержанию лиц по подозрению в их совершении и др. Для выполнения этих обязанностей они могут использовать предоставленные им законом права, вплоть до применения физической силы, специальных средств принуждения и огнестрельного оружия. Кроме того, сотрудники органов внутренних дел могут быть перемещены на службу в другую местность, а также откомандированы в интересах службы по предписанию министра внутренних дел в любой регион страны, и везде они осуществляют свою деятельность как представители федеральной исполнительной власти.

Безусловно, выполнение государственно-служебной деятельности в масштабе Российской Федерации тесно связано с принципом *единства системы органов внутренних дел.*

МВД России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет возложенные на него функции через создаваемые в субъектах Российской Федерации территориальные структурные подразделения (*Министерства внутренних дел, Главные управления внутренних дел и Управления внутренних дел субъектов Российской Федерации и др.)* либо региональные - охватывающие несколько субъектов. Актуальным в этой связи представляется Указ Президента РФ от 4 июня 2001 года № 644 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации" о создании главных управлений МВД России в соответствии со схемой размещения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Таким образом, органы внутренних дел сами представляют собой определенную целостность. Осуществляя функции обеспечения безопасности, они объединены в систему, где отдельные ее элементы взаимосвязаны между собой. Такая связь может конструироваться на основе функциональных признаков (*криминальная милиция, милиция общественной безопасности, вневедомственная охрана и т.д.),* а также исходя из территории деятельности (*МВД России, федеральные округа МВД России, министерства, главные управления, управления, отделы внутренних дел субъектов РФ и т.д.).*

Единая система органов внутренних дел обусловливает и единое руководство федерального центра. Поэтому принцип обязательности решений вышестоящих в порядке подчиненности федеральных государственных органов и должностных лиц, принятых в пределах их компетенции, для нижестоящих государственных органов и должностных лиц, свойственный государственной службе в целом, в органах внутренних дел обретает иную форму и характеризуется как принцип *единоначалия.*

Служба в органах внутренних дел осуществляется в условиях жесткой подчиненности, что свойственно для любой так называемой "силовой" структуры. Сама правоохранительная деятельность, функции по охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности требуют от сотрудников соблюдения строгой служебной дисциплины, а также беспрекословного исполнения приказов и распоряжений вышестоящих органов и должностных лиц, принятых в соответствии с законодательством в рамках их компетенции.

Соблюдение принципа единоначалия призвано способствовать обеспечению нормальной деятельности органов внутренних дел с учетом их системного построения, которое выражается в иерархичности структуры, разделении компетенции и полномочий органов и их служащих, учете территориальных особенностей, сочетании с коллегиальностью в принятии решений, построении системы управления по линейному и функциональному принципам.

Принцип *профессионализма государственной службы в органах внутренних дел* в условиях становления правового государства приобретает особое значение. Профессионализм, как принцип, означает, что приоритет при комплектовании должностей рядового и начальствующего состава отдается, прежде всего, профессиональным, компетентным лицам. Важнейшим средством обеспечения профессионализма является отлаженная система комплектования и подготовки кадров.

Безусловно, высокий уровень профессионализма достижим лишь в условиях, когда каждый служащий будет уверен, что государство гарантирует надежную защиту его прав как человека, занятого опасным тяжелым трудом, и как авторитетного представителя федеральной исполнительной власти.

Принцип *обеспечения государственной защиты* предполагает осуществление мер безопасности, правовую и социальную защищенность сотрудников органов внутренних дел и их семей, гарантированность им достойного уровня жизни.

Принцип обеспечения государственной защиты предполагает соблюдение предусмотренных законодательством гарантий правовой и социальной защищенности служащих органов внутренних дел в целях их эффективной деятельности, а также повышение престижа службы в этих органах. Он означает, *во-первых,* создание на федеральном уровне необходимых условий для нормальной оперативно-служебной деятельности персонала органов внутренних дед, при неукоснительном соблюдении каждым служащим российского законодательства. *Во-вторых,* обеспечение служащих всеми видами довольствия, предоставления им и их семьям со стороны государства социальных гарантий и льгот.

Правовая защита сотрудников органов внутренних дел предполагает юридическую ответственность лиц за посягательство на их честь и достоинство. Также реализация данного принципа предоставляет сотрудникам право на обжалование незаконных действий прямых начальников, разрешение в правовом порядке других споров (*конфликтов),* связанных с приемом на службу, ее прохождением, увольнением или переводом на другую должность, дисциплинарной ответственностью, соблюдением гарантий правовой и социальной защиты, вплоть до обращения к министру внутренних дел, а в установленных законодательством случаях - и в судебном порядке.

Государственная служба в органах внутренних дел строится на принципе *соблюдения* чести и достойности*.* На сегодняшний день, данный принцип не имеет своего прямого закрепления. Вместе с тем анализ законодательства о службе в органах внутренних дел (присяга сотрудника органов внутренних дел, суды чести и др.) позволяет говорить о косвенном его установлении.

Честь, как моральная ценность, призвана поднять нравственный авторитет сотрудников, а следовательно, повысить уважение к органам внутренних дел. В то же время не следует забывать, что честь служащего органов внутренних дел - это не только его личная честь, но и честь конкретного носителя государственной власти.

Нравственные нормы и правила поведения служащих органов внутренних дел с учетом исторических традиций Российского государства основываются на положениях Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого Резолюцией № 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года. Тогда же Ассамблея обратилась ко всем правительствам стран - членов ООН с рекомендацией рассмотреть вопрос о его использовании в рамках национальных законодательств.

Нельзя согласиться с позицией некоторых ученых, что нравственные принципы, как внутреннее состояние человека, предполагают их свободное, добровольное исполнение, а всякое принуждение - и физическое, и психологическое - здесь невозможно. Детальный анализ законодательства о службе в органах внутренних дел свидетельствует, что одним из оснований для увольнения является совершение проступка, не совместимого с требованиями, предъявляемыми к личным нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел, либо порочащего честь сотрудника милиции. Это позволяет констатировать факт правовой ответственности за нарушение принципов морали.

Моральные качества, необходимые служащим органов внутренних дел для выполнения возложенных на них обязанностей - это честность, внимательное, четкое и своевременное реагирование на обращения и жалобы граждан, взаимопомощь, верность служебному долгу и др. Гражданин Российской Федерации, избравший профессию сотрудника органов внутренних дел, возлагает на себя ответственную обязанность следовать требованиям присяги, служебного долга, дорожить честью представителя федеральной власти, соблюдать высоконравственные нормы поведения.

Таким образом, необходимо сделать следующие основные выводы:

1) принципы службы в органах внутренних дел представляют собой основные исходные положения, прямо или косвенно установленные в правовых нормах и концентрирующие в себе юридические требования, обязательные для всех участников государственно-служебных отношений;

2) государственная служба в органах внутренних дел, как разновидность федеральной государственной службы, проявляет себя через свойственные только ей (*либо общие, со спецификой данного вида государственной службы, либо самостоятельные)* принципы, которые, образуя определенную систему, отличают ее от других видов государственной службы;

3) система принципов службы в органах внутренних дел представляет собой определенную совокупность организационных, статусных и нравственно-правовых начал, устанавливающих ее сущность. Она выражается в соединении общих для всей государственной службы принципах, принципах федеральной государственной службы и принципах собственно службы в органах внутренних дел.

## 4. Правовой статус сотрудника органов внутренних дел

Рассмотрение правового статуса сотрудника органов внутренних дел предполагает, прежде всего, необходимость определения указанных субъектов.

В соответствии со статьей 1 Положения о службе в органах внутренних дел таковыми являются граждане Российской Федерации, состоящие в должностях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел или в кадрах МВД России и имеющие специальные звания.

Правовой статус сотрудника органов внутренних дел произведен от правового статуса органов внутренних дел. На данную особенность обращает внимание Б.М. Манохин. Он, в частности, отмечает, что полномочия государственных служащих вытекают из компетенции государственного органа, реализация которой и составляет содержание деятельности входящего в орган личного состава.

Следовательно, правовой статус сотрудника органов внутренних дел в самом общем виде можно определить как совокупность возложенных на него обязанностей в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также предоставленных ему государством и закрепленных в нормативных правовых актах прав.

Главным элементом правового статуса сотрудника органов внутренних дел, безусловно, является *должность,* концентрирующая в себе все другие элементы, без которых было бы невозможно определение правового положения служащего данных органов как представителя государственной власти.

Должность - отправное начало формирования как в целом правового положения сотрудника органов внутренних дел, так и основ его правового статуса.

Важное место в структуре правового статуса сотрудника ОВД занимают *государственно-властные полномочия,* которыми он наделен и которые есть не что иное, как предоставляемые законодательством Российской Федерации права в сфере охраны общественного порядка, обеспечения личной и общественной безопасности.

Между тем правовой статус сотрудника, кроме государственно-властных полномочий, содержит еще и *обязанности,* так как регулировать деятельность служащего без их определения было бы невозможно. Это неотъемлемый элемент правового статуса.

*Права,* сопровождающие деятельность сотрудника органов внутренних дел, - четвертый элемент его правового статуса. К ним мы относим:

право на обращение в суд для разрешения споров, возникших в процессе государственной службы;

право на постоянное хранение и ношение табельного огнестрельного оружия и специальных средств;

право на повышение квалификации и переподготовку;

право на государственную защиту, а также ряд других прав, установленных действующим законодательством.

Теперь остановимся более подробно на элементах правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

Исходным, основополагающим элементом правового статуса сотрудника ОВД, как отмечалось, является *должность, как* верно подметил Ю.А. Розенбаум, собственно должностью определяется правовое положение служащего, его функциональная роль, место в государственном органе и системе органов. Именно она является объективным фактором, важной предпосылкой для распространения на служащего органов внутренних дел всего комплекса прав и обязанностей.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" определяет, что государственная должность - это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Должность в органах внутренних дел:

1) является структурной единицей федерального органа исполнительной власти;

2) учреждается в установленном федеральным законодательством порядке;

3) наделяет государственно-властными полномочиями сотрудника органов внутренних дел как представителя федеральной исполнительной власти, а также его обязанности и права;

4) включает денежное содержание, устанавливаемое Правительством Российской Федерации.

Каждая должность в органах внутренних дел образуется в распорядительном порядке. Правовыми актами федеральных органов государственной власти определяется ее место в служебной иерархии, название, а также порядок замещения.

Анализ Положения о службе в органах внутренних дел показывает, что система должностей в этих государственных органах включает в себя должности рядового, младшего, среднего, старшего и высшего начальствующего состава. Совершенно очевидно, что такая систематизация основана на ранжировании специальных званий и не отвечает той классификации государственных должностей, которая установлена статьей 6 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации". В частности, законодатель подразделяет все государственные должности на младшие, старшие, ведущие, главные и высшие.

Кроме должностного положения, сотрудники имеют специальные звания, которые, в отличие от должностей, не являются элементами структуры органа, а присваивается по должности персонально.

Существует связь между должностями, с одной стороны, и специальными званиями - с другой, но связь эта не абсолютно определенная, так как иногда лицо, имеющее более низкое специальное звание, но занимающее вышестоящую должность, является начальником лица, имеющего более высокое звание, но занимающего нижестоящую должность. Кроме того, специальные звания служащего органов внутренних дел, в отличие от должности, являются пожизненными, а при прекращении службы к имеющемуся званию добавляются слова "в отставке".

Другим определяющим элементом правового статуса сотрудника органов внутренних дел являются *государственно-властные полномочия,* обусловленные занимаемой должностью. Осуществление сотрудниками правоохранительных функций невозможно без наделения их государственно-властными полномочиями.

Сотрудники уполномочены государством от его имени разрешать в пределах своей компетенции возникающие вопросы и ситуации. Их властные полномочия характеризуются совокупностью следующих признаков:

а) право давать основанные на законе распоряжения и указания лицам, не находящимся по отношению к ним в непосредственном подчинении;

б) выступать от имени государственного органа, в котором они проходят службу, и государства в целом, которое предоставило им властные полномочия;

в) в необходимых случаях имеют право применять меры государственного принуждения.

В то же время, учитывая неодинаковую направленность властных полномочий сотрудников органов внутренних дел, различие в объеме власти и характере мер государственного принуждения в порядке обеспечения предоставленных им полномочий, можно подразделить на:

1) наделенных властными полномочиями как по отношению к лицам и структурным звеньям, подчиненным им по службе, и правом осуществлять государственное принуждение мерами дисциплинарного воздействия, так и полномочиями по отношению к третьим лицам, не связанным с ними служебными отношениями, и правом осуществлять в отношении их меры административного воздействия;

2) наделенных властными полномочиями по отношению к третьим лицам и правом осуществлять меры административного воздействия.

Совершенно очевидно, что государственно-властные полномочия предоставляются сотруднику органов внутренних дел для реализации *служебных обязанностей.* Это третий элемент его правового статуса.

Обязанности являются самостоятельным элементом правового статуса сотрудника органов внутренних дел и характеризуют сущность его государственно-служебной деятельности.

Их анализ позволяет говорить об общих (*служебных)* обязанностях, которые возведены в ранг нормативных предписаний и устанавливаются законодательством для всех либо для определенного круга государственных служащих, и конкретных (*должностных)* обязанностях, которые определяются должностными инструкциями и положениями.

К служебным обязанностям сотрудника можно отнести, например, следующие: добросовестное их исполнение; обеспечение защиты прав и законных интересов граждан; сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших ему известными сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан; оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев; принятие мер к спасению людей, по предотвращению и пресечению правонарушений, задержанию лиц по подозрению в их совершении.

Это далеко не полный перечень служебных обязанностей, возлагаемых на сотрудников органов внутренних дел. Их круг сводится к обеспечению соблюдения Конституции Российской Федерации, реализации федеральных законов, а также законов субъектов Федерации. Именно они характеризуют правовой статус сотрудника органов внутренних дел как представителя власти.

Должностные обязанности, как отмечалось выше, определяются должностными инструкциями, положениями, уставами, которые разрабатываются на основе квалификационных требований, установленных федеральным законодательством о соответствующих государственных органах, и утверждаются руководителями этих органов и их структурных подразделений. Посредством данных актов конкретизируется выполнение соответствующих функций, совокупность служебных обязанностей, взаимодействие структурных подразделений, система связей между служащими, а также их персональная ответственность за порученный участок деятельности.

Должностные обязанности устанавливаются не персонально для каждого сотрудника, а для должности, т.е. они определяются тем служебным местом, которое сотрудник занимает в структуре органа внутренних дел.

Спектр должностных обязанностей широк и обусловлен, в первую очередь, множеством самих должностей, а также наличием других факторов, к которым следует относить: наименование должности; уровень компетенции органа, где учреждена эта должность; объем, специфику задач и функций, выполняемых органом или его структурным подразделением; район, в котором расположен орган внутренних дел; степень укомплектованности органа персоналом и т.п.

Последним элементом в структуре правового статуса сотрудника органов внутренних дел являются *права,* сопровождающие его государственно-служебную деятельность. Права, а точнее соблюдение их, создают условия защищенности, как в правовой, так и в социальной сферах.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации сотрудники в полной мере пользуются всеми правами и свободами, которые гарантируются им как гражданам. Вместе с тем для успешного осуществления деятельности им предоставляются соответствующие права.

Анализ законодательства, регламентирующего прохождение государственной службы в органах внутренних дел, позволяет говорить о *двух* группах прав служащих.

*Первую группу* составляют права, способствующие непосредственному выполнению служебных и должностных обязанностей. Среди них мы в первую очередь выделяем следующие права:

1) на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности;

2) на получение информации, необходимой для исполнения служебных обязанностей;

3) на посещение организаций, независимо от форм собственности, если это необходимо для выполнения им должностных обязанностей;

4) на принятие решений и участие в их подготовке;

5) на постоянное хранение и ношение табельного огнестрельного оружия и специальных средств.

Ко *второй группе* относятся служебные права, опосредовано (*косвенно)* влияющие на выполнение служебных обязанностей, сопровождающие государственно-служебную деятельность служащего органов внутренних дел.

К ним относятся:

1) право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности;

2) право на продвижение по службе, увеличение денежного содержания;

3) право на ознакомление с материалами своего личного дела;

4) право на переподготовку и повышение квалификации;

5) право на проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

6) право на объединение в профессиональные союзы;

7) право на внесение предложений по совершенствованию государственной службы в органах внутренних дел;

8) право на обращение в суд для разрешения споров, возникших в процессе государственной службы;

9) право на государственную защиту. А также ряд других прав, установленных действующим законодательством. Эти права являются общими для всех служащих органов внутренних дел. Они гарантированны законодательством Российской Федерации о государственной службе, в том числе и законодательством о службе в органах внутренних дел.

Поступая на государственную службу, сотрудники добровольно принимают ряд учрежденных законодательством *ограничений* и *запретов.* Поэтому в рамках данного элемента правового статуса необходимо рассматривать ограничение их общегражданских прав, которые устанавливаются государством и призваны обеспечить эффективное функционирование государственной службы в органах внутренних дел по исполнению государственно-властных полномочий, препятствовать возможному злоупотреблению, создать необходимые условия для независимости государственно-служебной деятельности.

Они действуют по отношению к сотруднику органов внутренних дел в течение всего времени пребывания его на службе, а, например, запрет на получение вознаграждений от физических и юридических лиц, связанных с исполнением должностных обязанностей, и после окончания службы.

Как представляется, установленные законодательством ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы в органах внутренних дел, необходимо рассматривать в четырех основных аспектах:

1) несовместимость государственно-служебной деятельности с другими видами оплачиваемой деятельности, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) недопустимость получения вознаграждения от третьих лиц за исполнение должностных обязанностей;

3) строгое соблюдение государственно-служебной дисциплины;

4) политическая нейтральность.

Таковы четыре основных элемента правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

Вместе с тем анализ литературных источников свидетельствует, что некоторые авторы включают в структуру правового статуса в качестве основного элемента ответственность.

Безусловно, ответственность - устойчивая основа всех элементов, образующих административно-правовой статус служащего органов внутренних дел. Однако, с нашей точки зрения, она не обладает теми качествами, которые характеризуют правовое положение сотрудника. Ответственность служит важным средством обеспечения законности и дисциплины, поэтому ее следует считать способом контроля.

Таким образом, ответственность присуща всякой деятельности: и той, которая осуществляется при исполнении государственно-служебных полномочий, и той, в результате которой осуществляются служебные обязанности, и той, при которой реализуются права служащего органов внутренних дел.

Ответственность обусловливает единство полномочий, обязанностей и прав служащего, которое и выражается во включении ее в их содержание. Она присутствует во всех элементах правового статуса и устанавливает наличие отклонений в процессе их реализации.

Основным видом юридической ответственности сотрудников является дисциплинарная ответственность, реализующаяся в дисциплинарных взысканиях, установленных в статье 38 Положения о службе в органах внутренних дел. Перечень этих взысканий является исчерпывающим, что означает недопустимость применения к служащим органов внутренних дел каких-либо иных мер взыскания. Вместе с тем, если неправомерные действия (превышение полномочий, несоблюдение ограничений и запретов и т.п.) либо бездействие (невыполнение обязанностей) сотрудника причинили существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам или интересам граждан, то они образуют состав уголовного преступления.

Учитывая сказанное, можно сделать следующие основные выводы по теме.

Служба в органах внутренних дел Российской Федерации - это разновидность правоохранительной федеральной государственной службы, осуществляемой в соответствии с федеральным законодательством и основанном на нем законодательством субъектов Российской Федерации, на государственных должностях рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава, устанавливаемых министром внутренних дел Российской Федерации, а также на государственных должностях высшего начальствующего состава, устанавливаемых Президентом Российской Федерации, и финансируемых за счет средств федерального бюджета (если иное не установлено федеральным законом), по организации и непосредственному обеспечению государственных функций в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, личной безопасности граждан и общественной безопасности, охраны собственности и общественного порядка; предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений и административных правонарушений на всей территории Российской Федерации.

Принципы службы в органах внутренних дел представляют собой основные исходные положения, прямо или косвенно установленные в правовых нормах и концентрирующие в себе юридические требования, обязательные для всех участников государственно-служебных отношений.

Правовой статус служащего органов внутренних дел представляет собой содержание государственно-служебных отношений, урегулированных правовыми нормами по занимаемой должности и раскрываемых через установленные законодательством Российской Федерации государственно-властные полномочия, обязанности в сфере обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод личности, а также вытекающие из них и гарантируемые государством права.

1. См.: Указ Президента Российской Федерации "О феде­ральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы) от 19 но­ября 2002 г. [↑](#footnote-ref-1)