

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Бобровникова Ольга Владимировна

**Административно-правовое регулирование государственной службы
в органах обеспечения государственной безопасности**

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва 2024

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
Кузнецов Владимир Иванович

Официальные оппоненты: Редкоус Владимир Михайлович, доктор юридических наук, профессор, ФГБУ «Институт государства и права Российской академии наук», ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса

Ванюшин Ян Леонидович, кандидат юридических наук, доцент ФГКУ ДПО «Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации», заместитель начальника Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России по научной работе

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»

Защита диссертации состоится 25 декабря 2024 года в 15.30 на заседании диссертационного совета Д 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «____» ноября 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Поветкина Наталья Алексеевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования В документах стратегического планирования неоднократно указывалось на необходимость комплексного развития правоохранительных органов, специальных служб в соответствии с решаемыми ими задачами¹, усиление социальной защищенности их сотрудников, совершенствование системы профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения государственной безопасности².

Таким образом, документы стратегического планирования показывают, что изучение организации и прохождения государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности актуально во взаимосвязи с правовым положением соответствующих органов и их назначением.

В современных научных исследованиях, посвященных вопросам обеспечения безопасности государства, и законодательстве Российской Федерации заметны определенные коллизии, связанные с отсутствием единого понятийного аппарата. В частности, в законодательстве Российской Федерации встречаются, но не определены такие термины как «правоохранительные органы» и «специальные службы», а пункт «д¹» части 1 статьи 83 Конституции Российской Федерации в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»³ установил полномочие Президента Российской Федерации по назначению на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождению от должности руководителей федеральных

¹ Подпункт 22 пункта 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 27, ст. 5351; пункт 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

² Там же.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 11, ст. 1416.

органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства¹.

Кроме того, в Российской Федерации не существует единого подхода к определению совокупности органов, обеспечивающих государственную безопасность. Не определены критерии и признаки, позволяющие отнести какие-либо органы к органам, обеспечивающим государственную безопасность.

Вопросы государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности в современной научной литературе мало изучены. Монографических работ, посвященных вопросам прохождения государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, нет.

В настоящее время законодательство Российской Федерации идет по пути установления видового разнообразия государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности. В этой связи в целях определения вида государственной службы благоприятного для обеспечения деятельности органов обеспечения государственной безопасности и соответствующего установленному в них правовому режиму научному осмыслинию с позиций административного права подлежат установленные в органах обеспечения государственной безопасности виды государственной службы.

Степень научной разработанности темы исследования. В рамках диссертационных исследований рассматривались вопросы: С.Н. Бординым – правового регулирования материального стимулирования военнослужащих органов федеральной службы безопасности²; Т.В. Кикоть-Глуходедовой – административно-правового обеспечения национальной безопасности в России, США и странах Европы³; И.Б. Лифанцевым – правового регулирования деятельности сотрудников федеральной службы безопасности на основе

¹ Бобровникова О.В. Органы обеспечения государственной безопасности: подходы к определению, классификация / О.В. Бобровникова // Государственная служба и кадры. 2022. № 1. С. 49.

² Бордин С.Н. Правовое регулирование материального стимулирования военнослужащих органов федеральной службы безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.

³ Кикоть-Глуходедова Т.В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы (сравнительное исследование): дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14. Москва, 2019.

должностных регламентов¹; В.М. Редкоусом – административно-правового обеспечения национальной безопасности в государствах участниках содружества независимых государств²; В.А. Скрипель – запретов, связанных с прохождением военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации³; Ю.Б. Суторминым – правового положения военной разведки в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации⁴; В.Н. Хаустовым – деятельности органов государственной безопасности НКВД СССР (1934 – 1941)⁵; С.А. Шелеповой – места Федеральной службы безопасности в системе правоохранительных органов в Российской Федерации⁶.

История становления органов обеспечения государственной безопасности рассматривалась в работах С.В. Воронцова, А.И. Калпакиди⁷, В.В. Коровина⁸, С.В. Раца, О. Хлобустова, В.С. Христофорова⁹ и других.

Изучению категорий «безопасность», «государственная безопасность», «национальная безопасность» посвящены, к примеру, работы Р.Н. Байгузина¹⁰, Д.В. Ирошникова, Б.Ф. Калачева, Н.П. Патрушева, А.А. Проходжева и других исследователей.

Изложенное позволяет констатировать, что предметом правовых исследований явились либо отдельные аспекты, касающиеся этапов становления органов обеспечения государственной безопасности, либо отдельные аспекты прохождения государственной службы в отдельных органах обеспечения государственной безопасности.

¹ Лифанцев И.Б. Правовое регулирование деятельности сотрудников федеральной службы безопасности на основе должностных регламентов: дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2010. – С. 38.

² Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах участниках содружества независимых государств.: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14. Москва, 2011.

³ Скрипель В.А. Запреты, связанные с прохождением военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. 20.02.03. М.: ВУ, 2011. С. 27.

⁴ Сутормин Ю.Б. Основы правового положения военной разведки в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. 20.02.03. М.: МПИ ФСБ, 2007.

⁵ Хаустов В.Н. Деятельность органов государственной безопасности НКВД СССР, 1934-1941 гг.: дис. ... доктора исторических наук: 07.00.02. Москва, 1997. 484 с.

⁶ Шелепова С.А. Федеральная служба безопасности в системе правоохранительных органов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Москва, Моск. гуманитар. ун-т 2008. - 223 с.

⁷ Энциклопедия секретных служб России / авт-сост. А.И. Калпакиди. – М.: Астрель, АСТ, Транзиткнига, 2004.

⁸ Коровин В.В. История отечественных органов безопасности: учеб. пособие. - М.: Норма, Инфра-М, 1998.

⁹ Христофоров В.С. История советских органов госбезопасности. 1917-1991 гг.: учеб. пособ. – М.: РГГУ, 2015.

¹⁰ Государственная безопасность России: история и современность / под общ. ред. Р.Н. Байгузина. – М., 2004.

Не умаляя достоинства трудов перечисленных выше авторов, следует признать, что существует объективная потребность комплексного правового исследования вопросов прохождения государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе поступления на государственную службу в органы обеспечения государственной безопасности, а также в процессе прохождения государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, динамика и перспективы их развития.

Предметом исследования является законодательство Российской Федерации, регулирующее общественные отношения, возникающие в связи с поступлением на государственную службу в органы обеспечения государственной безопасности, прохождением государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, практика его применения, а также труды ученых в области общей теории права, научные труды, подготовленные отечественными исследователями в области административного права, материалы судебной практики.

Цели исследования. Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом осмыслинении административно-правового регулирования вида государственной службы установленного законодательством Российской Федерации в органах обеспечения государственной безопасности, упорядочении и совершенствовании категорийно-понятийного аппарата доктрины административного права, а также в обосновании и разработке перспектив совершенствования административно-правового регулирования вопросов прохождения государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности в современных условиях.

Для достижения поставленной цели исследования должны быть решены следующие задачи, определяющие его логику и структуру:

пронализировать исторический опыт развития института государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности;

раскрыть сущность, сформулировать понятие государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности и выделить отличительные признаки службы в органах обеспечения государственной безопасности;

исследовать особенности поступления на службу в органы обеспечения государственной безопасности и особенности ее прекращения;

определить особенности прохождения службы в органах обеспечения государственной безопасности;

исследовать административно-правовой статус сотрудников органов обеспечения государственной безопасности;

на основе проведенного исследования определить направления совершенствования законодательства о государственной службе в органах обеспечения государственной безопасности.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили результаты исследований, проведенных не только в праве, но и в других отраслях знаний. Рассмотрение данной проблемы не могло не опираться на достижения общей теории права и отраслевых юридических наук. Общетеоретическую основу составили работы российских ученых в области общей теории права и административного права: С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, С.В. Бошно, А.В. Васильева, А.Б. Венгерова, И.А. Ильина, В.В., А.В. Калмыковой, Н.М. Казанцева, Б.М. Лазарева, А.А. Мамедова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, А.Ф. Ноздрачева, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старицова, В.М. Сырых, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой и других ученых.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные методы (анализ, синтез, дедукция, индукция, аналогия), так и специальные юридические методы исследования (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический). Комплексное применение указанных методов послужило основой для раскрытия предмета исследования, достижения его цели и решения поставленных задач, позволило выявить сущность административно-

правового регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности.

Применение историко-правового метода позволило изучить эволюцию административно-правового регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности и выявить специфику его формирования на различных исторических этапах.

Формально-юридический подход способствовал выработке правовых понятий, установлению их юридической природы и административно-правовому анализу.

Использование сравнительно-правового метода оказало существенное влияние на формирование авторского понимания административно-правового регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности.

Нормативно-правовую основу и эмпирическую базу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты в части, касающейся вопросов правовой регламентации государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности. Кроме того, в исследовании были использованы постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, материалы судебной практики, а также опыт правового регулирования отношений, связанных с прохождением государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности стран СНГ (в частности, Республики Беларусь), открытые материалы о деятельности органов обеспечения государственной безопасности (ФСБ России, СВР России и ФСО России).

Научная новизна определяется тем, что оно представляет собой первое комплексное исследование вопросов административно-правового регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности с обоснованием возможных направлений его развития в современных условиях. На основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации,

регламентирующих вопросы государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, а также актов, характеризующих систему государственной службы Российской Федерации, выделены признаки, позволяющие рассматривать государственную службу в органах обеспечения государственной безопасности в качестве иного (особого) вида государственной службы, теория административного права дополнена авторским представлением об иных (особых) видах государственной службы и предпосылках их появления, сделан вывод о том, что государственная служба в органах обеспечения государственной безопасности является видом федеральной государственной службы, а также доказано, что поскольку военная служба в органах обеспечения государственной безопасности и государственная гражданская служба в органах обеспечения государственной безопасности обладают особенностями отличными от общего режима военной службы и государственной гражданской службы может быть поставлен вопрос о появлении и логичном правовом оформлении государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности ввиду специфики основных направлений деятельности указанных органов, а также особенностей их правового режима, связанного с правовым режимом государственной тайны.

В диссертации разработан категориальный аппарат. Предложена концепция совершенствования законодательства в сфере обеспечения безопасности, сущность которой заключается в совершенствовании государственного управления в сфере обеспечения государственной безопасности и внедрении модели управления, основанной на построении централизованной системы управления, с разработкой соответствующих федеральных законов.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора, состоит также в сформулированных теоретических и практических **положениях, выносимых на защиту:**

1. Выявлено, что формирование государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности происходило одновременно с оформлением и становлением института государственной службы

в постсоветской России. При этом установлено, что служба в органах обеспечения государственной безопасности с момента своего оформления является федеральной государственной службой и в отношении нее действует режим отличный от режима военной службы и режима государственной гражданской службы, то есть она фактически формируется как самостоятельный вид.

2. Аргументировано, что категории «специальные службы» и «органы обеспечения государственной безопасности являются узкими и конкретными, выделяющими из ряда правоохранительных органов те, назначением которых с использованием специальных средств и методов работы, не свойственных и не применимых другими государственными органами, является обеспечение государственной безопасности как внутри государства, так и за его пределами¹.

Обосновано, что критерием отнесения государственных органов к органам обеспечения государственной безопасности может служить использование ими в своей деятельности специальных средств и методов работы, не свойственных и не применяемых другими государственными органами, а также осуществление ими в качестве постоянных функций разведки и контрразведки.

3. В целях развития доктрины административного права в научный оборот введено авторское определение государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, под которой предложено понимать особый вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению государственной безопасности (государственного суверенитета, конституционного строя, экономического, научно-технического и оборонного потенциала, информационной сферы и государственной тайны от внешних и внутренних угроз, разведывательных, террористических и иных противоправных посягательств иностранных государств, организаций и лиц), осуществляющую за плату должностными лицами, на должностях в органах обеспечения государственной безопасности.

¹ Об этом см.: Бобровникова О.В. Органы обеспечения государственной безопасности: подходы к определению, классификация / О.В. Бобровникова // Государственная служба и кадры. 2022. № 1. С. 48-54.

В основу данного понятия государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности положены два критерия: 1) функциональный (обеспечение государственной безопасности); 2) организационный (прохождение службы на должностях в органах обеспечения государственной безопасности)¹.

4. Выявлено, что сводный перечень государственных должностей Российской Федерации требует дополнения новыми наименованиями государственных должностей Российской Федерации, предусмотренными Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Обосновано, что корректировка Сводного перечня придаст законченную правовую определенность статусу должностей руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности государства.

5. Аргументировано, что государственной службе в органах обеспечения государственной безопасности присущи следующие признаки, позволяющие ее отнести к особому виду государственной службы:

1) функционально-целевое содержание профессиональной деятельности граждан Российской Федерации, заключающееся в решении задач по защите государственного суверенитета, конституционного строя, экономического, научно-технического и оборонного потенциала, информационной сферы и государственной тайны от внешних и внутренних угроз, разведывательных, террористических и иных противоправных посягательств иностранных государств, организаций и лиц) с помощью применения специальных средств и методов работы;

2) особый правовой статус сотрудников органов обеспечения государственной безопасности, который выражается, с одной стороны, в нормативном закреплении прав, обязанностей, ограничений, гарантий, ответственности, с другой стороны – в нормативном закреплении особого порядка прохождения службы, в том числе связанного с тем, что сотрудники органов обеспечения государственной безопасности находятся под защитой государства

¹ Бобровникова О.В. Государственная служба в органах обеспечения государственной безопасности: понятие и отличительные признаки / О.В. Бобровникова // Закон и право. 2023. № 10. С. 51.

и никто, за исключением органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то федеральными законами, не вправе вмешиваться в их служебную деятельность;

- 3) повышенные требования к состоянию здоровья, морально-психологическим качествам, уровню физической подготовки;
- 4) специальные правила, устанавливающие служебную дисциплину;
- 5) императивный метод правового регулирования служебных отношений;
- 6) наличие ведомственных знаков отличия;
- 7) специальные полномочия, в том числе по применению оружия, специальных средств и физической силы;
- 8) возможность прикомандирования к иным федеральным органам исполнительной власти без приостановления службы, если это предусмотрено федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации;
- 9) специальные социальные гарантии сотрудникам указанных органов и членам их семей, которые обусловлены спецификой выполняемых сотрудниками задач;
- 10) признание сотрудниками органов государственной безопасности военнослужащих, а также государственных гражданских служащих, проходящих службу в указанных органах;
- 11) специальные механизмы государственной защиты сотрудников;
- 12) особые принципы осуществления деятельности¹.

6. Обосновано, что подбор кадров на службу в органы обеспечения государственной безопасности носит административно-правовой характер и выражается в административно-процедурной деятельности, осуществляющейся органами обеспечения государственной безопасности, которая заключается в отборе и оценке кандидатов на государственную службу на соответствие установленным законодательными актами Российской Федерации ограничениям

¹ Бобровникова О.В. Государственная служба в органах обеспечения государственной безопасности: понятие и отличительные признаки / О.В. Бобровникова // Закон и право. 2023. № 10. С. 52.

и квалификационным требованиям к сотрудникам (меритократический способ подбора).

Выявлено, что при отборе используется как комплексный подход, позволяющий оценить профессиональные качества, кругозор, физиологические и личностно-психологические характеристики кандидата, так и узкоспециализированный, в частности, при заключении нового контракта о прохождении военной службы с гражданами Российской Федерации, проходившими военную службу, являющимися высококвалифицированными специалистами и достигшими предельного возраста пребывания на военной службе.

Предложено авторское определение терминов «отбор кандидатов» и «подбор кандидатов». «Отбор кандидатов» предлагается определить как этап подбора, который заключается в поиске кандидатов на службу, а «подбор кандидатов» – как комплекс мероприятий, заключающийся в оценке отобранных кандидатов на соответствие установленным требованиям и ограничениям, результатом которого может быть решение о зачислении в штат¹.

7. Доказано, что сущность возникающих отношений, в части касающейся условий поступления на службу в органы обеспечения государственной безопасности, а также условий оставления таковой отличается от режима «военной» и «государственной гражданской службы». В частности, законодательством Российской Федерации предусмотрен ценз в виде гражданства Российской Федерации для службы в органах обеспечения государственной безопасности при этом службу в Вооруженных Силах Российской Федерации иностранные граждане проходить могут, а также установлены тождественные дополнительные требования для граждан, поступающих на службу в органы федеральной службы безопасности, органы внешней разведки и органы государственной охраны, и тождественные основания увольнения со службы,

¹ Об этом см.: Бобровникова О.В. Административно-правовое регулирование отбора кандидатов на службу в органы обеспечения государственной безопасности / О.В. Бобровникова // Закон и право. 2022. № 5. С. 32-38.

помимо установленных Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и установленных Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

8. Показано наличие специального правового сотрудника органов обеспечения государственной безопасности при наличии статуса военнослужащего (государственного гражданского служащего).

9. Обоснована целесообразность построения централизованной системы государственного управления в сфере обеспечения государственной безопасности с сосредоточением полномочий по обеспечению государственной безопасности в одном федеральном органе исполнительной власти при разработке и принятии соответствующих проектов федеральных законов «О службе в органах обеспечения государственной безопасности» и «Об органах обеспечения государственной безопасности».

Указанный вывод основан на том, что конституционное регулирование статуса органов обеспечения государственной безопасности имеет пределы и ограничено целевым определением направления деятельности органов обеспечения государственной безопасности, а также вопросами кадрового характера.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что разработанные положения направлены на решение научной задачи, имеющей значение для совершенствования административно-правового регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, а также в развитии, углублении и систематизации научных знаний об основных этапах становления государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, впервые проведенном комплексном анализе положений законодательства Российской Федерации, регламентирующих

¹ Об этом см.: Бобровникова О.В. Административно-правовое регулирование отбора кандидатов на службу в органы обеспечение государственной безопасности / О.В. Бобровникова // Закон и право. 2022. № 5. С. 35.

вопросы государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности.

Полученные результаты вносят существенный вклад в правовое исследование института государственной службы. В диссертационном исследовании получили развитие теоретические основы административного права и вопросов регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности в преломлении к вопросам обеспечения безопасности Российской Федерации и специфическим направлениям деятельности органов обеспечения государственной безопасности и их правовому режиму.

Показано, что действующее административно-правовое регулирование, с учетом изменений, внесенных в Конституцию Российской Федерации, подтверждает необходимость изменения подхода к системе обеспечения государственной безопасности, поскольку Конституция Российской Федерации, закрепляя за руководителем федерального органа исполнительной власти определенную сферу деятельности, а именно: сферу безопасности государства, определяет правовой статус, место и назначение органов обеспечения государственной безопасности в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертации обуславливается главным образом прикладными аспектами исследования. Разработаны рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования, которые могут быть использованы в деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти федерального уровня, а также могут представлять интерес для преподавателей, соискателей и аспирантов, занимающихся изучением науки административного права.

Материалы диссертации использованы при подготовке и проведении специальных курсов функциональной подготовки и переподготовки сотрудников органов обеспечения государственной безопасности.

Материалы диссертации также могут быть использованы в учебном процессе при подготовке общих и специальных курсов в юридических

и управлеченческих учебных заведениях, при разработке учебных программ, пособий по проблематике развития и становления института государственной службы.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа выполнена и обсуждена в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЗИСП). Основные положения и результаты диссертационного исследования опубликованы в специализированных научных изданиях, в том числе в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты докторских и кандидатских диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. Основные положения исследования докладывались диссидентом на научно-практических конференциях, семинарах: Эволюция административной ответственности в России (ИЗИСП, г. Москва, 29 октября 2020 г.), XVI Международной школе-практикуме молодых ученых юристов «Человек в праве: современная доктрина и практика» (ИЗИСП, г. Москва, 4-5 июня 2021 г.), IX Общероссийском годовом собрании теоретиков права «Законодательство в обустройстве российской жизни: история и современность» (к 250-летию со дня рождения М.М. Сперанского) (ИЗИСП, г. Москва, 16 февраля 2022 г.), международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения национальной безопасности в постковидный конституционный цикл» (ФГБОУ ВО «БГУ», г. Иркутск, 15 апреля 2022 г.).

Разработанные диссидентом положения и предложения апробировались при подготовке учебных программ и лекционных материалов по этим программам в рамках основной деятельности соискателя.

Структура и объем работы обусловлены целью и задачами проведенного исследования. Настоящее диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, шести параграфов, содержащих последовательное изложение научного исследования и раскрывающих тему диссертации, заключения, библиографии и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, раскрывается объект и предмет исследования, его цель и задачи, теоретическая основа, методологическая основа, нормативно-правовая основа и эмпирическая база, научная новизна; формулируются положения, выносимые на защиту; теоретическая и практическая значимость полученных в ходе научного исследования результатов и выводов, приводятся сведения об их апробации, а также о структуре диссертации.

Первая глава диссертации «Теоретико-правовые основы государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности» состоит из двух параграфов и посвящена анализу теоретико-правовых основ государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности.

В первом параграфе «Историко-правовые аспекты службы в органах обеспечения государственной безопасности» рассматривается динамика становления службы в органах обеспечения государственной безопасности.

Диссидентом с опорой на нормативные правовые акты, регламентирующие реорганизацию, правовой статус органов обеспечения государственной безопасности, а также показывающие динамику развития института государственной службы в постсоветской России сделан вывод о том, что служба в органах обеспечения государственной безопасности фактически является исторически сложившимся особым видом государственной службы.

Доказано, что служба в органах обеспечения государственной безопасности с момента своего оформления в постсоветской России имела статус федеральной государственной службы и режим отличный от режима военной и режима государственной гражданской службы.

Во втором параграфе «Понятие, сущность и отличительные признаки государственной службы в органах обеспечения государственной

безопасности» рассматриваются теоретические подходы отечественных научных школ, занимающихся разработкой института государственной службы, к определению государственной службы, по хронологическому принципу (дореволюционные, советские и постсоветские). Отмечается, что в современной российской науке господствуют три основные концепции государственной службы – политическая, социальная и правовая. Указывается, что существующее нормативное определение государственной службы в большей степени отражает политическую концепцию государственной службы, выражющуюся в профессиональном осуществлении служащими государственных функций. Приводятся различные подходы к классификации государственной службы. Отмечается, что служба в органах обеспечения государственной безопасности отдельно не выделяется.

Определяется место органов обеспечения государственной безопасности в системе государственных органов власти. Показывается их особая роль в качестве составной части Вооруженных Сил Российской Федерации.

Отмечается конституционное разделение терминов «оборона» и «безопасность».

Констатируется, что Конституция Российской Федерации, закрепляя за руководителем федерального органа исполнительной власти определенную сферу деятельности, а именно: сферу безопасности государства, определяет правовой статус, место и назначение органов обеспечения государственной безопасности в Российской Федерации.

Выявляются признаки, позволяющие отнести государственную службу в органах обеспечения государственной безопасности к особым видам государственной службы

Аргументировано, что в основу определения государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности могут быть положены два критерия: 1) функциональный (обеспечение государственной безопасности); 2) организационный (прохождение службы на должностях в органах обеспечения государственной безопасности).

На основании признаков, а также выработанных наукой административного права определений государственной службы под государственной службой в органах обеспечения государственной безопасности предложено понимать особый вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению государственной безопасности (государственного суверенитета, конституционного строя, экономического, научно-технического и оборонного потенциала, информационной сферы и государственной тайны от внешних и внутренних угроз, разведывательных, террористических и иных противоправных посягательств иностранных государств, организаций и лиц), осуществляющую за плату должностными лицами, на должностях в органах обеспечения государственной безопасности.

Вторая глава диссертации «Административно-правовое регулирование государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности» состоит из четырех параграфов и посвящена анализу установленного административно-правового регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности.

В первом параграфе «Особенности поступления на государственную службу в органы обеспечения государственной безопасности» рассматриваются особенности поступления на государственную службу в органы обеспечения государственной безопасности, выявляются характерные черты системы поступления на службу в органы обеспечения государственной безопасности в советский период и в настоящее время.

На основе анализа законодательства Российской Федерации показывается, что:

органы обеспечения государственной безопасности имеют право самостоятельно осуществлять отбор (в том числе на конкурсной основе) кандидатов для поступления на военную службу по контракту (военные комиссариаты, воинские части и пункты отбора не задействованы в организации

отбора кандидатов на службу). Результатом отбора, как правило, является решение о зачислении в штат;

подбор кадров на службу в органы обеспечения государственной безопасности носит административно-правовой характер и выражается в административно-процедурной деятельности, осуществляющейся органами обеспечения государственной безопасности, которая заключается в отборе и оценке кандидатов на государственную службу на соответствие установленным законодательными актами Российской Федерации ограничениям и квалификационным требованиям к сотрудникам (меритократический способ подбора);

при отборе используется как комплексный подход, позволяющий оценить профессиональные качества, кругозор, физиологические и личностно-психологические характеристики кандидата, так и узкоспециализированный, в частности, при заключении нового контракта о прохождении военной службы с гражданами Российской Федерации, проходившими военную службу, являющимися высококвалифицированными специалистами и достигшими предельного возраста пребывания на военной службе.

Предложено авторское определение терминов «отбор кандидатов» и «подбор кандидатов». «Отбор кандидатов» предлагается определить как этап подбора, который заключается в поиске кандидатов на службу, а «подбор кандидатов» – как комплекс мероприятий, заключающийся в оценке отобранных кандидатов на соответствие установленным требованиям и ограничениям, результатом которого может быть решение о зачислении в штат.

С опорой на действующее законодательство диссидентом доказано, что сущность возникающих отношений, в части касающейся условий поступления на службу в органы обеспечения государственной безопасности, а также условий оставления таковой отличается от классического варианта «военной службы и государственной гражданской службы».

Также с опорой на нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы поступления на службу в органы обеспечения государственной

безопасности, диссидентом выявлено, что законодательством установлены тождественные дополнительные требования для граждан, поступающих на службу в органы федеральной службы безопасности, органы внешней разведки и органы государственной охраны, и тождественные основания увольнения со службы, помимо установленных Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и установленных Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Во втором параграфе «Особенности прохождения государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности» рассматриваются особенности государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности.

На основании выработанных наукой административного права подходов к прохождению государственной службы прохождение государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности предложено определить как осуществляемые в особом порядке возникновение, изменение и прекращение служебных отношений, которые начинаются с подписания акта о принятии гражданина на должность государственной службы и заканчиваются актом об освобождении его от должности и увольнении со службы.

Отмечено, что законодательством Российской Федерации установлен одинаковый предельный возраст пребывания на военной службе для военнослужащих ФСБ России и СВР России.

В третьем параграфе «Административно-правовой статус сотрудников органов обеспечения государственной безопасности» административно-правовой статус сотрудника рассматривается как система элементов, таких как права, обязанности, ограничения и запреты, гарантии их деятельности, а также ответственность.

Диссидентом обосновано, что правовой статус сотрудников органов обеспечения государственной безопасности основан на правовом статусе человека и гражданина Российской Федерации, определяется спецификой службы

в органах обеспечения государственной безопасности, обусловленной возложенными на органы обеспечения государственной безопасности задачами и функциями.

Диссидентом показана разветвленная система ограничений и запретов, установленная законодательством Российской Федерации и выходящая за рамки запретов и ограничений, установленных для военнослужащих и государственных гражданских служащих.

С опорой на законодательство Российской Федерации диссидентом сделан вывод, о практически полном содержательном тождестве социальных гарантий, установленных для сотрудников ФСБ России, СВР России и ФСО России.

Диссидентом определен круг актов, регламентирующий административно-правовой статус сотрудников органов обеспечения государственной безопасности. Акты, регламентирующие правовой статус сотрудников органов обеспечения государственной безопасности, предложено классифицировать на:

акты, относящиеся к военной службе;

акты, относящиеся к государственной гражданской службе,

акты специальные, которые определят права и обязанности сотрудников, проходящих службу в определенных подразделениях;

акты, касающиеся службы в отдельных федеральных органах исполнительной власти,

акты, устанавливающие дополнительные ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы,

акты, предусматривающие исключения по выполнению ограничений, запретов и обязанностей, в случае если они препятствуют исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации

В четвертом параграфе «Совершенствование законодательства, регулирующего государственную службу в органах обеспечения государственной безопасности» очерчивается круг нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы прохождения государственной службы

в органах обеспечения государственной безопасности. Констатируется, что выявленные представителями научного сообщества общие признаки характерные для иных видов государственной службы в полном объеме согласуются с признаками и особенностями государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, которые были выявлены в результате анализа нормативных правовых актов Российской Федерации и нашли свое отражение в первой главе настоящего исследования.

Отмечается, что современное административно-правовое регулирование обеспечения безопасности государств-участников СНГ (в частности, Республики Беларусь) является прообразом советского периода обеспечения государственной безопасности и сформировано на основе законодательства СССР.

В рамках сравнительно-правового аспекта отражено, что Закон о Разведывательных Службах Великобритании, 1994 г. не содержит положений, касающихся вопросов прохождения государственной службы, такой же подход применен в Законе о Федеральной разведывательной службе Германии, 1990 г.

Показано, что в Конституции Российской Федерации содержится еще ряд норм, образующих основу конституционного статуса органов обеспечения государственной безопасности. В частности, указано, что в соответствии с пунктом «м» части 1 статьи 71 Конституции Российской Федерации оборона и безопасность находятся в исключительном ведении Российской Федерации, а согласно пункту «д.1» части 1 статьи 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Отмечено, что Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» содержит положения, которые

позволяют отнести службу в органах обеспечения государственной безопасности «к государственной службе иных видов».

С учетом того, что конституционное регулирование статуса органов обеспечения государственной безопасности имеет пределы и ограничено целевым определением направления деятельности органов обеспечения государственной безопасности, а также вопросами кадрового характера, предложено построение централизованной системы государственного управления в сфере обеспечения государственной безопасности с сосредоточением полномочий по обеспечению государственной безопасности в одном федеральном органе исполнительной власти при разработке и принятии соответствующих проектов федеральных законов «О службе в органах обеспечения государственной безопасности» и «Об органах обеспечения государственной безопасности».

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются теоретические и практические выводы, касающиеся административно-правового регулирования государственной службы в органах обеспечения государственной безопасности, определяются возможные перспективы его развития.

В приложениях содержатся в систематизированном виде 1) дополнительные требования, установленные для граждан Российской Федерации, поступающих на службу в органы обеспечения государственной безопасности; 2) ограничения прав лиц, проходящих государственную службу по контракту в органах обеспечения государственной безопасности.

**Основные положения диссертационного исследования отражены
в научных публикациях автора:**

**Научные статьи в рецензируемых научных изданиях, включенных
в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть
опубликованы основные научные результаты докторской диссертации на соискание
ученой степени кандидата наук:**

1. Бобровникова О.В. Органы обеспечения государственной безопасности: подходы к определению, классификация / О.В. Бобровникова // Государственная служба и кадры. 2022. № 1. С. 48-54. (0,43 п.л.);
2. Бобровникова О.В. Административно-правовое регулирование отбора кандидатов на службу в органы обеспечение государственной безопасности / О.В. Бобровникова // Закон и право. 2022. № 5. С. 32-38. (0,43 п.л.);
3. Бобровникова О.В. Категории «государственная безопасность» и «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ / О.В. Бобровникова // Вестник экономической безопасности. 2022. № 2. С. 25-29. (0,31 п.л.);
4. Бобровникова О.В. Государственная служба в органах обеспечения государственной безопасности: понятие и отличительные признаки / О.В. Бобровникова // Закон и право. 2023. № 10. С. 47-54. (0,5 п.л.).

Публикации в сборниках материалов международных научно-практических конференций:

5. Бобровникова О.В. Категории «государственная безопасность» и «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ / О.В. Бобровникова // Проблемы обеспечения национальной безопасности в постковидный конституционный цикл: сборник трудов конференции по материалам международной научно-практической конференции Байкальского государственного университета (Иркутск, 15 апреля 2022 г.) / ответственный редактор Е.М. Якимова. – Иркутск: Изд-во БГУ, 2022. – С. 14-20. (п.л. 0,43).