

## Принципы государственной правоохранительной службы

**Р.В. НАГОРНЫХ** – директор Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина (филиал в г. Вологде), кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена социально-правовой характеристике и классификации принципов государственной правоохранительной службы.

Автором отстаивается позиция о том, что многоуровневая система принципов государственной правоохранительной службы обусловлена комплексностью и многосторонностью государственного управления в правоохранительной сфере.

По мнению автора, принципы правоохранительной службы могут быть разделены на три основные группы: общесистемные принципы, закрепляющие конституционно-правовые основы системы государственной правоохранительной службы, принципы, определяющие институциональные особенности государственной правоохранительной службы, а также принципы, характеризующие внутриорганизационную деятельность в сфере кадрового обеспечения правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** государственная служба; правоохранительная деятельность; принципы; кадровая политика.

## Some principles of the State Law Enforcement Service

**R.V. NAGORNYKH** – Director of the branch of the Moscow State Law Academy named after Kutafin O.E. in the Vologda town, candidate of law science, doцент

The article is devoted to the social and legal characteristic and classification of principles of the state law enforcement service.

The author maintains the idea that the multilevel system of principles of the state law enforcement service is determined by the complex and multilateral nature of the state control in law enforcement sphere.

From the author's point of view the principles of the state law enforcement service are divided into the three main groups: general-system principles that consolidate the constitutional and legal foundations of the state law enforcement service; the principles that determine institutional features of the state law enforcement service and the principles that define inter-organizational activity in the field of law enforcement personnel policy.

**Key words:** state service; law enforcement activity; principles; personnel policy

Понимание государственной правоохранительной службы как сложного социально-правового явления, имеющего институциональную природу, обуславливает необходимость характеристики системы ее принципов. Принцип как философская категория означает основные начала, правила, руководящие идеи<sup>1</sup>. Сущность принципов имеет субъективный и объективный аспекты. С одной стороны, принципы формулируются человеком, то есть являются отражением в сознании индивида явлений и процессов. С другой стороны, в основу сформулированных человеком принципов закладываются выявленные им закономерности, существующие вне зависимости от личностных представлений о них.

Среди принципов государственной правоохранительной службы центральное ме-

сто отводится конституционным принципам правового демократического государства, которые обуславливают построение всей правоохранительной системы и являются основополагающими для конструирования правовых норм, непосредственно регулирующих государственно-служебные отношения.

По мнению А.М. Артемьева, в числе важнейших конституционных принципов, имеющих непосредственное отношение к регулированию государственной правоохранительной службы, должны быть названы: верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав; приоритет прав и свобод человека и гражд-

данина, их непосредственное действие; обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации; единство основных требований, предъявляемых к государственной службе; профессионализм и компетентность государственных служащих; гласность в осуществлении государственной службы; ответственность государственных служащих за принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; внепартийность государственной службы; стабильность кадров государственных служащих в государственных органах, экономичность государственной службы<sup>2</sup>.

Более развернутую систему конституционных принципов государственной службы предлагает Д.С. Исмаилов, который помимо названных относит к данной группе такие принципы, как обеспечение единства системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в деятельности государственных служащих; разделение законодательной, исполнительной и судебной власти в организации государственной службы и деятельности государственных служащих<sup>3</sup>.

Все названные принципы в силу своей конституционно-правовой природы играют большую роль при осуществлении законодательного и подзаконного нормативного регулирования различных аспектов государственной службы, а также при непосредственном осуществлении служебной деятельности государственными служащими в правоохранительной сфере. Вместе с тем центральное место среди них, по нашему мнению, должно быть отведено принципу законности, поскольку именно он, закрепляя приоритетность действия норм Конституции Российской Федерации, позволяет обеспечить реализацию иных конституционных принципов. В этой связи неслучайной представляется попытка ряда авторов охарактеризовать его как принцип верховенства Конституции Российской Федерации над иными законами и подзаконными норма-

тивными правовыми актами. Как отмечает Ю.Н. Стариков, «этот принцип гарантирует приоритетность конституционно-правовых норм в сфере регламентации государственно-служебных отношений, высокую и основополагающую значимость конституционно-правового регулирования специфических отношений и подчиненность (подзаконность) всего остального нормативного правового массива документов, устанавливающих различные стороны служебных отношений»<sup>4</sup>.

Конституционный принцип законности является общеправовым. Он действует в отношении всех видов государственной службы. В соответствии с ним устанавливается подчиненность управленческой деятельности государственных служащих закону. Государственные служащие правоохранительных органов в своей деятельности должны не просто соблюдать закон, а как представители органов, осуществляющих правоприменение и правоохрану, реализовывать его<sup>5</sup>.

Особенностью исследуемого принципа является также и то, что должностные инструкции, фиксирующие особый правовой статус сотрудников правоохранительных органов, не должны, с одной стороны, противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам, ограничивать права и свободы сотрудника, а с другой – устанавливать для него незаконные льготы и преимущества, а также ликвидировать какие-либо ограничения и запреты по службе, установленные федеральным законом.

Важной чертой современного осмысления принципа законности является отказ от его узконормативного понимания, при котором речь идет лишь о формальном соблюдении законодательства. При широком либертарном толковании принципа законности этого явно недостаточно. По мнению В.С. Нерсисянца, законность как неотъемлемый признак правового государства может иметь общечеловеческую ценность только при условии соблюдения «единства господства права и правовой формы организации политической власти, в условиях которого признаются и защищаются права и свободы человека и гражданина»<sup>6</sup>. При этом исследователь справедливо указывает, что «при таком понимании законности все общеобязательные акты (конституция, закон, подзаконные акты и т.д.) должны быть правовыми и по содержанию, и по порядку, и по процедуре его принятия и действия»<sup>7</sup>.

Все сказанное обуславливает особое внимание к принципу законности при рассмотрении системы принципов государственной правоохранительной службы. С позиции интегративного подхода принцип законности выступает как основа для построения всей последующей системы принципов правового регулирования институтов правового государства, включая государственную службу. При этом законность в данном случае может рассматриваться только в широком значении как своего рода метапринцип, возводящий понятие правового закона на уровень базовой правовой ценности<sup>8</sup>.

На основе конституционных положений построена система законодательных принципов, которые относятся к системе государственной службы Российской Федерации в целом и могут в равной степени присутствовать во всех ее видах, а также принципов, которые указывают на особенности государственной правоохранительной службы как вида государственной службы. Первая группа принципов закреплена в законе «О системе государственной службы». К ним относятся: федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Помимо этого в настоящее время правовое оформление получили общие принципы служебного поведения государственных служащих, определенные Указом Президен-

та Российской Федерации от 12.08.2002 г. № 885 (ред. от 20.03.2007 г.) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>9</sup>. Действие данных принципов распространяется на всех государственных служащих, в том числе на сотрудников правоохранительных органов. Принципы сформулированы в форме требований к служебному поведению служащего, которые составляют элемент его правового статуса.

Государственная правоохранительная служба отдельных видов может дополняться действием специфических принципов, определяющих особенности функционирования различных правоохранительных органов. Так, например, деятельность сотрудников уголовно-исполнительной системы в соответствии с Законом Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 14.03.2009 г.) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»<sup>10</sup> основана на принципе гуманизма, который учитывается во всех направлениях пенитенциарной деятельности, прежде всего в области достижения цели исправления осужденных. Принцип гуманизма проявляется в обеспечении приоритета цели ресоциализации по отношению к карательной и превентивной целям наказания. В связи с фактом изоляции осужденного от общества пенитенциарная система не должна, за исключением случаев поддержания дисциплины, усугублять его страдания. В обращении с осужденными необходимо подчеркивать не их исключение из общества, а то обстоятельство, что они продолжают оставаться членами последнего.

Кроме того, в соответствии со ст. 8 УИК РФ от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 03.06.2009 г.) действуют такие общие принципы уголовно-исполнительного законодательства как законность, гуманизм, демократизм, равенство осужденных перед законом, дифференциация и индивидуализация исполнения наказаний, рациональное применение мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения, соединение наказания с исправительным воздействием.

Названные принципы формально-юридически закрепляют закономерности отношений, возникающих в связи с исполнением уголовных наказаний, и напрямую затрагивают служебную деятельность сотрудников УИС. При этом, как отмечается в специаль-

ной литературе, принципы уголовно-исполнительного права отражают, прежде всего, принципы уголовно-исполнительной политики и деятельности уголовно-исполнительной системы<sup>11</sup>. Это обстоятельство в свою очередь позволяет соотнести принципы, закрепленные в УИК РФ, с принципами организации и функционирования правоохранительной службы в УИС.

Следует отметить, что руководящие начала деятельности сотрудников правоохранительных органов отражены также в различных международных правовых актах, таких как: Декларация о преступности и общественной безопасности<sup>12</sup>, Кодекс должностных лиц по поддержанию правопорядка<sup>13</sup>, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными<sup>14</sup> и др. Их действие носит опосредованный характер при осуществлении правового регулирования государственно-служебных правоотношений в правоохранительной сфере и реализуется через нормы, содержащиеся в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

На деятельность правоохранительных органов существенное влияние оказывают и организационно-правовые принципы кадровой политики государства в правоохранительной сфере. Основываясь на перечисленных законодательных правовых принципах государственной службы, они определяют общие начала организационной (управленческой) или административной деятельности правоохранительных органов в области кадрового обеспечения.

Существуют различные подходы к описанию рассматриваемой группы принципов. При этом, как справедливо отмечает А.М. Артемьев, «для понимания системного характера деятельности субъектов правоохраны важно рассматривать ее принципы в единстве принципов общего характера, относящихся к механизму государства в целом, ко всем составляющим его государственным органам, и принципов частного характера, действие которых распространяется лишь на некоторые звенья государственного механизма, отдельные органы или группы органов»<sup>15</sup>. Приведенные конституционные и обусловленные ими законодательные принципы имеют характер общесистемных, свойственных всем без исключения процессам и сферам государственного управления.

Вместе с тем кадровой политике присущи и специфические принципы. В частности, в литературе таковыми признаются: науч-

ность и реалистичность кадровой политики, сочетание централизации и децентрализации государственного управления кадровыми процессами, подконтрольности и подотчетности субъектов кадровой политики, системности и комплексности в работе с кадрами<sup>16</sup> и др.

Организационные принципы государственной службы наиболее развернуто определены в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной руководящим документом Президента Российской Федерации от 15.08.2001 г. № 1496. Многие из них воспроизводят уже приведенные конституционные принципы государственной службы, однако их наличие в предложенном перечне организационных принципов, на наш взгляд, вполне оправданно, поскольку в рассматриваемом варианте они позволяют адаптировать конституционные дефиниции к реальным общественным отношениям в системе государственной службы.

Более того, следует обратить внимание и на то обстоятельство, что система организационных принципов находится в состоянии постоянного развития. Например, анализ положений Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»<sup>17</sup>, которая, по сути, является логическим продолжением положений Концепции реформирования государственной службы, позволяет сделать вывод о внедрении в практику управления государственной службой таких принципов, как системный подход в работе с кадрами, взаимосвязь видов государственной службы, единство правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязь государственной и муниципальной службы.

Таким образом, принципы правоохранительной службы являются основными началами, отражающими закономерности государственного управления в области кадрового обеспечения правоохранительной деятельности. Многоуровневая система принципов государственной правоохранительной службы обусловлена комплексностью и многосторонностью государственного управления в правоохранительной сфере.

Классификация принципов государственной правоохранительной службы по различным основаниям позволяет глубже раскрыть сущность служебных отношений в правоохранительных органах. По нашему мнению, принципы правоохранительной

службы могут быть разделены на три основные группы. К первой следует отнести общесистемные принципы, закрепляющие конституционно-правовые основы системы государственной правоохранительной службы как неотъемлемого института государственного управления. Они характеризуют общие закономерности государственного управления в правоохранительной сфере.

Вторую группу составляют принципы, в которых проявляются закономерности, возникающие непосредственно в процессе формирования и развития государственно-служебных правоотношений в правоохранительной сфере. Эти отношения носят публично-правовой характер и определяют институциональные особенности государственной правоохранительной службы.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Новый энциклопедический словарь. М., 2000. С. 968.

<sup>2</sup> См.: Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 21.

<sup>3</sup> См.: Исмаилов Д.С. Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 23–24.

<sup>4</sup> Старилов Ю.Н. Служебное право: Учеб. М., 1996. С. 698.

<sup>5</sup> См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: Учеб. М., 2006. С. 605.

<sup>6</sup> Нерсесянц В.С. Философия права: Учеб. для вузов. М., 2003. С. 106.

<sup>7</sup> Там же. С. 103.

<sup>8</sup> См. подр.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 526–528; Поляков А.В., Тимошина Е.В., Ромашев Р.А. Теория государства и права на рубеже веков: проблемы и перспективы // Правоведение. 2000. № 3. С. 240; Честнов И.Л. Принцип диалога в современной теории права (проблемы правопонимания): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 3–5.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

<sup>10</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

<sup>11</sup> См.: Уголовно-исполнительное право: Учеб.: В 2 т. / Под общ. ред. Ю.И. Калинина. М.; Рязань, 2006. Т. 1: Общая часть. С. 185.

<sup>12</sup> Принята 12.12.1996 г. Резолюцией 51/60 на 82-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

<sup>13</sup> Принят 17.12.1979 г. Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

<sup>14</sup> См.: Международная защита прав и свобод человека: Сб. док. М., 1990. С. 290–311.

<sup>15</sup> Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение. С. 47.

<sup>16</sup> См., напр.: Розенбаум Ю.А. Теоретические проблемы подготовки, подбора и расстановки управленческих кадров государственного аппарата СССР (социально-правовой аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1982. С. 33–35; Лойт Х.Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 106–109.

<sup>17</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

Наконец третью группу образуют принципы, характеризующие внутриорганизационную деятельность в сфере кадрового обеспечения правоохранительных органов. Их специфику определяют особенности института государственной правоохранительной службы и практического функционирования различных правоохранительных органов.

Следует отметить, что приведенная классификация принципов государственной правоохранительной службы носит достаточно условный характер, поскольку сами принципы постоянно эволюционируют и корректируются в ходе развития демократических институтов государства и общества. При этом одни и те же принципы могут обладать многофункциональным общесистемным характером и обнаруживать признаки принадлежности к различным группам.

<sup>1</sup> См.: Novyj jenciklopedicheskiy slovar'. M., 2000. S. 968.

<sup>2</sup> См.: Artem'ev A.M. Gosudarstvennaja pravooxranitel'naja sluzhba: sistemnye svojstva, funkcii, pravovoe obespechenie: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2008. S. 21.

<sup>3</sup> См.: Ismajlov D.S. Rezhimy gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii i ih rol' v realizacii pravooxranitel'noj funkcii: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2003. S. 23–24.

<sup>4</sup> Starilov Ju.N. Sluzhebnoe pravo: Ucheb. M., 1996. S. 698.

<sup>5</sup> См.: Marchenko M.N. Teorija gosudarstva i prava: Ucheb. M., 2006. S. 605.

<sup>6</sup> Nersesjanc V.S. Filosofija prava: Ucheb. dlja vuzov. M., 2003. S. 106.

<sup>7</sup> Tam zhe. S. 103.

<sup>8</sup> См. подр.: Kerimov D.A. Metodologija prava (predmet, funkcii, problemy filosofii prava). M., 2000. S. 526–528; Poljakov A.V., Timoshina E.V., Romashev R.A. Teorija gosudarstva i prava na rubezhe vekov: problemy i perspektivy // Pravovedenie. 2000. № 3. S. 240; Chestnov I.L. Princip dialoga v sovremennoj teorii prava (problemy pravoponimaniya): Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. SPb., 2002. S. 3–5.

<sup>9</sup> SZ RF. 2002. № 33. St. 3196.

<sup>10</sup> См.: Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 33. St. 1316.

<sup>11</sup> См.: Ugolovno-ispolnitel'noe pravo: Ucheb.: V 2 t. / Pod obw. red. Ju.I. Kalinina. M.; Rjazan', 2006. T. 1: Obwaja chast'. S. 185.

<sup>12</sup> Prinjata 12.12.1996 g. Rezoljuciej 51/60 na 82-m plenarnom zasedanii General'noj Assamblei OON.

<sup>13</sup> Prinjat 17.12.1979 g. Rezoljuciej 34/169 na 106-m plenarnom zasedanii General'noj Assamblei OON.

<sup>14</sup> См.: Mezhdunarodnaja zawita prav i svobod cheloveka: Sb. dok. M., 1990. S. 290–311.

<sup>15</sup> Artem'ev A.M. Gosudarstvennaja pravooxranitel'naja sluzhba: sistemnye svojstva, funkcii, pravovoe obespechenie. S. 47.

<sup>16</sup> См., напр.: Rozenbaum Ju.A. Teoreticheskie problemy podgotovki, podbora i rasstanovki upravlencheskih kadrov gosudarstvennogo apparata SSSR (social'no-pravovoj aspekt): Dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1982. S. 33–35; Lojt H.H. Gosudarstvennaja kadrovaja politika v Rossii i ee realizacija v organah vnutrennih del (istoricheskij i organizacionno-pravovoj aspekt): Dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1998. S. 106–109.

<sup>17</sup> См.: SZ RF. 2009. № 11. St. 1277.