

УДК 342.32

СОБЛЮДЕНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ  
КАК ПРИНЦИП ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К. А. Павленко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 28 февраля 2011 г.

**Аннотация:** в статье приводится обоснование отнесения соблюдения служебной дисциплины к числу принципов правоохранительной службы в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** правоохранительная служба, правовой принцип, служебная дисциплина, соблюдение служебной дисциплины, дисциплинарная ответственность.

**Abstract:** in the article is given the substantiation of the reference of the observance of official discipline to the number of principles of law-enforcement service in the Russian Federation.

**Key words:** law-enforcement service, principle of law, official discipline, observance by the official discipline, disciplinary punishment.

Рассмотрение служебной дисциплины через призму базовых идей правоохранительной службы целесообразно по ряду причин.

Во-первых, в юридической литературе изложение проблематики функционирования той или иной государственной структуры почти всегда начинается с вопросов о принципах деятельности. И это не просто следование какому-то общепринятому плану построения научного текста, а попытка найти первоисточник существующих противоречий. Поскольку проблематика правоохранительной службы лежит в поле служебной дисциплины, рассмотрение последней в указанном ракурсе видится весьма полезным.

Во-вторых, предмет настоящего исследования немислим без реального действия принципов государственной службы. Как показано ниже, обеспечение уровня дисциплины, сравнимого с показателями стран Запада, невозможно без психологического стимулирования государственных служащих. Одной из самых действенных его форм является закрепление в сознании чиновника определенного перечня идей, ориентирующих всю его профессиональную деятельность, т. е. принципов государственной службы.

Сама служебная дисциплина, по нашему мнению, не может пониматься как принцип правоохранительной службы<sup>1</sup> либо государственной служ-

---

343

---

<sup>1</sup> Некоторые исследователи используют термин «принципы деятельности правоохранительной службы», что, по нашему мнению, одно и то же (см., например: Артемьев А. М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы // Рос. следователь. 2008. № 1. С. 34).

бы в целом. Это скорее один из мощных столпов, на которых держится служебная деятельность, и одновременно достаточно объемный правовой институт. Идеей, имеющей собственно принципиальное значение для законного осуществления государственными служащими возложенных на них полномочий, является соблюдение служебной дисциплины. По крайней мере, так представляется на начальном этапе соотнесения понятий «принцип правоохранительной службы» и «служебная дисциплина».

Следует отметить, что хотя мораль и иные социальные регуляторы оказывают на выполнение служащим своих обязанностей заметное влияние, основную часть принципов правоохранительной службы все же составляют правовые принципы.

Исходя из значения слова «принцип» – «идейное начало»<sup>2</sup>, правовые принципы определяются как основополагающие идеи, закрепленные в законе. Они приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают правоприменителя к определенному поведению или устанавливают определенные запреты. Учитывая значение правовых принципов, можно сказать, что качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависят от того, как в них сформулированы и раскрыты эти принципы.

Исследователями правоохранительной службы предложены различные перечни принципов правоохранительной службы и их классификации.

К примеру, А. С. Шиенкова, исследуя деятельность сотрудников органов внутренних дел, разделяет их (принципы) на следующие группы: 1) организационные (определяют структуру службы в органах внутренних дел, порядок ее функционирования и т.д.); 2) статусные (устанавливают содержание государственных служебных отношений); 3) деонтологические (составляют основополагающие идеи, обуславливающие нравственные качества лица, находящегося на службе в органах внутренних дел)<sup>3</sup>. Как бы ни назывался принцип, суть которого – обеспечение соблюдения служебной дисциплины, очевидно, что с классификацией А. С. Шиенковой он не согласуется. Специфика служебных отношений, обусловленная во многом обязательностью соблюдения служебного распорядка, запретов и ограничений по службе, говорит о «статусности» указанной идеи. В то же время бессмысленно отрицать тот факт, что индивидуальные показатели соблюдения служебной дисциплины государственным служащим есть, в известной степени, квинтэссенция его нравственного воспитания. Существует также обратная зависимость: вероятность применения к служащему дисциплинарных взысканий и, напротив, поощрительных мер закрепляет в его сознании правомерность либо неправомерность конкретных деяний, которые впоследствии трансформируются в моральность

<sup>2</sup> Шестернина Н. Л. Толковый словарь иностранных слов. М., 1998. С. 229.

<sup>3</sup> См.: Шиенкова А. С. Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 17.

либо аморальность. Возможно, указанным автором по-иному поняты сущность служебной дисциплины, некорректно соотнесены ее статические и динамические составляющие.

Однако для нас не столь важно определить групповую принадлежность дисциплины на правоохранительной службе, на данном этапе целесообразно обобщить выводы других ученых. Такое обобщение способно как укрепить нашу уверенность в принципиальном значении тематики работы для всего вида государственной службы, так и оспорить доводы оппонентов.

В той или иной интерпретации соблюдение служебной дисциплины многие авторы понимают как принцип служебной деятельности. В. В. Щукин замечает, что понятия «законность» и «соблюдение служебной дисциплины» весьма близки по своему смыслу, ввиду чего и утверждает о наличии такого принципа правоохранительной службы, как «законность, соблюдение служебной дисциплины»<sup>4</sup>. В самом деле, понимание принципа как «основной идеи» деятельности государственного служащего позволяет сделать вывод, что он, по сути, есть проявление одного идейного начала – обеспечения деятельности государственного служащего в соответствии с требованиями законодательства и подзаконных актов. Но согласиться с В. В. Щукиным не позволяет следующее обстоятельство. Принцип законности, не раз становившийся предметом исследований отечественных ученых, согласно общепринятой трактовке подразумевает строгое, неуклонное исполнение (соблюдение) законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, служащими и гражданами<sup>5</sup>. Действие этого принципа распространяется на составление и утверждение нормативных актов, регулирующих организацию и функционирование отдельных органов государственной власти. А поскольку служебная дисциплина предполагает следование служащего предписаниям как правотворческих, так и правоприменительных актов, то ее соблюдение является лишь элементом такого явления, как законность. Следовательно, указанным автором была допущена логическая ошибка: часть была отделена от целого.

Всё же соблюдению служебной дисциплины присуща определенная специфика. Основная масса законов и подзаконных актов, которыми обязан руководствоваться государственный служащий, регулирует принятие решений и осуществление им действий во взаимоотношениях с гражданами, организациями, иными органами государственной власти. Соблюдение служебной дисциплины – желаемая форма поведения служащего в рамках отношений внутри соответствующей управленческой структуры. Нормы исследуемого административно-правового института призваны, в первую очередь, урегулировать отношения служащего с на-

<sup>4</sup> Щукин В. В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Рос. следователь. 2005. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 101.

нимателем. Можно предположить, что именно эту специфику хотел отразить В. В. Шукин.

Особое значение соблюдения служебной дисциплины также в том, что в современных условиях необходимыми для повышения авторитета государственного служащего и в целом воспитания уважения публичной власти становятся оптимизация управленческой деятельности и недопущение дисциплинарных нарушений на службе. Тем более актуально это для правоохранительной службы. Возведение соблюдения служебной дисциплины до уровня служебного принципа может иметь своей целью мотивацию служащего к примерному поведению не только в отношении со сторонними лицами, но и при взаимодействии с сослуживцами.

Интересна точка зрения В. М. Бакуна<sup>6</sup>. По его мнению, систему принципов правоохранительной службы следует рассматривать в единстве и взаимосвязи, тем более что в нормативных правовых актах нет дифференциации этих принципов. Законодательно установленные условия реализации принципов правоохранительной службы определяются тем, как служащие осуществляют возложенные на них обязанности, соблюдают предусмотренные законодательством запреты и ограничения. Безусловно, такая позиция расходится с устоявшимся пониманием роли правовых принципов. Ведь в большинстве отраслей права принципы, являясь идейными началами правового регулирования, могут компенсировать наличие пробелов в законодательстве. Также и в административном (а конкретнее – в служебном) праве: на стадии правоприменения должностное лицо, уполномоченное на выбор уместной правовой нормы, при отсутствии последней руководствуется смыслом принципов, регулирующих его служебную деятельность.

Таким образом, доводы В. М. Бакуна о нецелесообразности исследования отдельных принципов правоохранительной службы представляются неверными. Базовые идеи, определяющие содержание норм всего законодательства о правоохранительной службе, должны восприниматься чиновниками без допущения двойного толкования. Видимо, мало того, что сразу ряд важнейших нормативно-правовых актов не содержит исчерпывающего перечня принципов, определяющих теоретическую основу тех или иных процедур, употребляя понятие «основные принципы»<sup>7</sup>. Теперь предлагается вовсе «смешать» все принципы, не рассматривая целесообразность установления отдельных из них. Справедливо негодование указанного автора из-за того обстоятельства, что принципы правоохранительной службы до сих пор не определены нормативно.

---

<sup>6</sup> См.: Бакун В. М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 20.

<sup>7</sup> См., например: О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Рос. газ. 1997. 23 дек. ; О ведомственной охране : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Рос. газ. 1999. 20 апр. ; О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

Для формирования научно-теоретической базы унификации нормативных основ правоохранительной службы крайне важно обозначить вектор развития этого института. Четкие ориентиры могут быть заданы лишь при наличии системы принципов, а не их разрозненного набора. В этом вопросе мы согласны с В. М. Бакумом. Однако отказ от абстрагированного изучения каждого из принципов может привести к искажению их смысла, и, как следствие, помешать достижению целей их установления. Поэтому наша позиция остается прежней: закрепление начал правоохранительной службы – одна из первоочередных задач административной реформы.

А. М. Артемьев не заявляет о целесообразности применения лишь системного подхода при рассмотрении системы принципов правоохранительной службы. Он занимает иную, как представляется, двойственную позицию. С одной стороны, он отмечает: «Основной целью правоохранительной службы как правового института является обеспечение выполнения законодательства страны, создание благоприятных правовых, организационных и социально-экономических условий для нормального функционирования правоохранительных органов и государственных учреждений в целом. Имеется в виду правовое регулирование не только внешних отношений с другими институтами гражданского общества и государственными структурами, но и внутриаппаратных отношений»<sup>8</sup>. С другой – им предложен следующий перечень принципов правоохранительной службы:

- обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;
- верховенство законности при исполнении возложенных обязанностей и реализации предоставленных прав;
- единство организации правоохранительной службы в правоохранительных органах;
- единоначалие и субординация (подчиненность) на правоохранительной службе;
- взаимосвязь правоохранительной службы с иными видами государственной службы и муниципальной службы;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- государственная защита служащего правоохранительной службы;
- обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к правоохранительной службе;
- соотносительность обязанностей, запретов и ограничений на правоохранительной службе социальным гарантиям служащего<sup>9</sup>.

Как можно заметить, данный перечень не содержит принципа соблюдения служебной дисциплины либо иного, близкого ему по смыслу. То есть такое значительное условие нормального функционирования пра-

<sup>8</sup> Артемьев А. М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы // Рос. следователь. 2008. № 1. С. 34.

<sup>9</sup> См.: Там же.

воохранительных органов, как цивилизованность внутриаппаратных отношений, может быть обеспечено, по мнению указанного автора, и без закрепления рассматриваемой нами идеи в качестве основополагающей для правоохранительной службы. Не лишено смысла утверждение, что в силу вышеуказанных причин сосуществование принципов законности и соблюдения служебной дисциплины излишне. Но как в таком случае объяснить наличие в перечне, предложенном А. М. Артемьевым, к примеру, таких принципов, как «обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств» и «верховенство законности при исполнении возложенных обязанностей и реализации предоставленных прав»? Соблюдение прав и свобод человека и гражданина – обязанность каждого лица, закрепленная в Конституции РФ – Основном законе государства, и государственные служащие не исключение. Принцип законности подразумевает обязательное следование предписаниям законов и подзаконных актов. Получается, что и в данном случае принцип законности логически «поглощает» иной принцип правоохранительной службы. При этом последний все же выделяется ученым. Такой пример примечателен не только для сравнения двух указанных принципов. Практически каждый правовой принцип так или иначе соприкасается с понятием законности. Исходя из своей сути, базовые идеи какой-либо отрасли или подотрасли должны находить отражение в тексте законов и подзаконных актов. Это обеспечивается путем установления запретов, ограничений, гарантий и иных юридических конструкций. Таким образом, верховенство закона само по себе подразумевает реальное действие всех остальных объективно существующих правовых принципов, прямое закрепление которых, казалось бы, не требуется.

Принципиальный характер соблюдения служебной дисциплины применительно к правоохранительной службе обусловлен в том числе и спецификой правоохранительной деятельности. Не умаляя функций и задач органов исполнительной власти, в которых реализуется государственная гражданская служба, заметим, что сотрудникам правоохранительных органов гораздо чаще приходится сталкиваться с провокациями коррупционных деяний. По информации Общественной палаты Российской Федерации, большинство сообщений о совершении коррупционных деликтов, поступивших на ее «горячую линию», касаются органов исполнительной власти, из них около половины – жалобы на действия служащих ОВД<sup>10</sup>. Кроме того, полномочия, предоставленные служащим правоохранительной службы, подразумевают возможность использования в определенных случаях оружия, специальных средств и физической силы. Применение этих полномочий в неслужебных целях потенциально опасно для всего общества.

---

<sup>10</sup> URL: <http://www.oprf.ru/publications/newsblock/1347/3287> (дата обращения: 23.02.2011).

В обоснование своей позиции также подчеркнем, что соблюдение служебной дисциплины имеет важнейшее значение для искоренения правового нигилизма, являющегося, по словам Президента РФ, «болезнью» современной России<sup>11</sup>. Одна из главных детерминант пренебрежительного отношения к праву – частое нарушение закона лицами, обеспечивающими государственное принуждение, и, что еще хуже, – отсутствие ответственности за подобные деликты. Высокий уровень коррупции в правоохранительных органах, повсеместное отклоняющееся поведение их сотрудников едва ли способствуют уважению государственной власти. А отсутствие должного отношения к представителю государства обуславливает отсутствие должного отношения к праву. Учитывая изложенное, в контексте формирования нового имиджа силовых структур для служащего крайне важно осуществлять свои полномочия, руководствуясь нормами не только законов и подзаконных актов, но и должностного регламента, служебного контракта и кодексов служебной этики. Другими словами, на данном этапе развития правоохранительной службы соблюдение служебной дисциплины приобретает принципиальное значение.

Итак, правовое регулирование правоохранительной службы должно опираться на четкий идейный фундамент. Проявлением этих базовых начал могут быть не только конкретные юридические нормы, но и меры юридико-психологического характера, к примеру, материальная мотивация сотрудников и формирование поощрительной практики на правоохранительной службе. В конечном счете такие меры должны быть направлены на укрепление служебной дисциплины в правоохранительных органах.

---

<sup>11</sup> Медведев отказался сравнивать модернизацию с перестройкой. URL: <http://lenta.ru/news/2010/12/24/compare/> (дата обращения: 23.02.2011).

*Воронежский государственный университет*

*Павленко К. А., аспирант кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: pavlenkost@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Pavlenko K. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: pavlenkost@mail.ru*