

Бородулин Юрий Сергеевич*,
магистрант Института государственной службы и управления
*ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»*
(г. Москва)

ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция Российской Федерации в части 4 статьи 32 закрепила право гражданина РФ на равный доступ к государственной службе РФ. Согласно ст. 2 Федерального закона о государственной службе система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов. К государственной службе иных видов относится правоохранительная служба, реализуемая органами внутренних дел.

Служба в органах внутренних дел – федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены действующим законодательством.

В юридической литературе органы внутренних дел традиционно относят к исполнительной ветви власти¹. В 2016 году на научно-практической конференции в Санкт-Петербургском университете МВД России И.Л. Честнов высказал оригинальное мнение, что правоохранительные органы, в том числе и органы внутренних дел следует отнести к нетипичной ветви власти. В обоснование своей концепции профессор привел следующие аргументы. Во-первых, неверно утверждение, что основная функция органов исполнительной власти является исполнение законов. Все государственные органы, учреждения, все общественные организации и население страны должны соблюдать и исполнять законодательство. Исполнительные же органы государственной власти во исполнение законов регулируют различные сферы общества. Другими словами, их основная функция – осуществление процесса оперативного государствен-

* © Бородулин Ю.С., 2018

ного управления. Во-вторых, деятельность органов исполнительной власти по принятию решений, их исполнению и контролю реализуется с помощью обязывающих норм и императивного метода правового регулирования. Деятельность правоохранительных органов предполагает реализацию запретительных норм права, снабженных санкцией, с помощью запретительного или охранительного метода правового регулирования. По мнению автора, разница между позитивным управлением транспортом, образованием, здравоохранением и т.д. — чем занимаются органы исполнительной власти и уголовным преследованием очевидна².

Несомненно, высказанная точка зрения по поводу выделения органов внутренних дел как одной из «нетипичных ветвей» власти является дискуссионной, не получившей поддержки среди участников Международной конференции³.

Исходными, коренными началами, определяющими суть службы в органах внутренних дел являются принципы службы. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ, регулируя эти принципы, прежде всего, отмечает, что служба в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации, установленными Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

И.Н. Барциц выделяет требования, характерные для принципов государственной службы. Они: 1) обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношения к государственной службе; 2) распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках системы государственной службы; 3) охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы⁴. Эти требования характерны и для службы в органах внутренних дел, которые входят в систему государственной службы. Федеральный законодатель в ч. 2 статьи 4.2 перечисляет три принципа службы в органах внутренних дел⁵.

Принцип единоначалия и субординации на службу в органах внутренних дел предполагает единоличное принятие начальником решений, отдаче соответствующих приказов по их исполнению. Сотрудник органов внутренних дел при выполнении служебных обязанностей подчиняется только прямым начальникам, которым он подчинен по службе. Этот принцип обусловлен природой орга-

нов внутренних дел, в которых начальники несут полную ответственность за все стороны деятельности вверенных им подразделений и служб.

Принцип профессионализма предполагает подбор сотрудников исключительно по профессиональным и деловым качествам. Должен быть обеспечен равный доступ граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям⁶.

Принцип взаимосвязи ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.

Следует обратить внимание на довольно краткий перечень принципов службы в органах внутренних дел, не совпадающий с кругом принципов государственной службы (несмотря на провозглашение их совпадения!).

Для сравнения, согласно статье 3 Федерального закона о системе государственной службы в РФ основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются: федерализм; 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; 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.

Итак, сравнение перечня принципов государственной службы и службы в органах внутренних дел показывает их несовпадение. Возникает вопрос: почему в качестве принципа службы в органах внутренних дел соответствующий Федеральный закон не называет принципы: приоритета прав и свобод человека и гражданина; законности⁷; гуманизма, защиты сотрудников органов внутренних дел от

неправомерного вмешательства в их деятельность; открытость⁸, объективное информирование общества о деятельности органов внутренних дел? Можно ли сделать вывод, что вышеперечисленные принципы государственной службы не обязательны для службы в органах внутренних дел? Разумеется, нет! Поскольку служба в органах внутренних дел является частью, подсистемой системы государственной службы, правомерен вывод, что все принципы государственной службы обязательны и для службы в органах внутренних дел.

Считаем возможным оценить отсутствие названных принципов государственной службы в качестве принципов службы в органах внутренних дел пробелом, который необходимо устранить посредством внесения дополнения в статью 3 Федерального закона о службе в органах внутренних дел. Необходимо включить в статью 3 Федерального закона о службе в органах внутренних дел принципы: приоритета прав и свобод человека и гражданина; законности; гуманизма, защиты сотрудников органов внутренних дел от неправомерного вмешательства в их деятельность; открытость, объективное информирование общества о деятельности органов внутренних дел⁹. Это тем более необходимо в связи с существованием мнения, согласно которому органы полиции - разновидность бюрократической организации. По мнению С.А. Денисова в процессе осуществления правоохранительной деятельности органы полиции неизбежно отчуждаются от населения, а значит, приобретают некоторые черты бюрократической организации. Общество, двигаясь по пути формирования конституционного строя, должно знать эти черты и, по мере возможностей, устранять их.

Организация, отчужденная от общества неизбежно начинает работать на господствующий в нем класс. Полиция в административном обществе нацелена на охрану государственно-бюрократической собственности. Ее используют для поддержания надзора за населением, особенно, в полицейских и тоталитарных государствах (введение паспортов и прикрепление населения к определенным жилищам). Полиция используется правящей группой в борьбе с оппозицией и в целях поддержания авторитарного режима в стране (воспрепятствование использованию конституционного права собираться мирно, устранение свободы слова). Часто правящая группа, полагает С.А. Денисов, использует органы общей полиции в роли «мальчика для битья». Ее чаще, чем политическую полицию,

обвиняют в бюрократизме, коррупции, совершении иных правонарушений. С помощью ее постоянного реформирования правящая группа иллюстрирует свою способность совершенствовать государственный аппарат и создавать видимость заботы о населении¹⁰.

24 декабря 2009 г. был издан Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹¹. Данный нормативно-правовой акт предусматривал, в частности, сокращение численности сотрудников органов внутренних дел на 20 процентов, пересмотр порядка отбора кандидатов для службы в органах внутренних дел с учетом морально-этических и психологических качеств в целях повышения уровня профессионализма сотрудников органов внутренних дел, разработку комплекса антикоррупционных мероприятий, таких как ротация руководящего состава органов внутренних дел.

В настоящий момент реформирование органов внутренних дел продолжается, так в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации включены Главное управление по вопросам миграции, Главное управление по контролю за оборотом наркотиков, действовавшие до этого как отдельные федеральные службы.

Перспективной задачей также является частичная «демилитаризация» государственной службы в системе МВД России. Речь идет об увеличении числа должностей федеральной государственной гражданской службы за счет сокращения должностей сотрудников. В научной литературе отмечается, что это позволит сделать шаг в направлении трансформации системы МВД России из сугубо силовой структуры, которой она даже после реформ последних лет продолжает восприниматься гражданами и обществом в целом, в структуру хотя бы отчасти гражданскую. Как известно, в экономически развитых правовых демократических государствах современного мира та же полиция в процессе ее эволюции во многом превратилась из силовой структуры в структуру сервисную, предоставляющую пусть во многом и специфические, но государственные услуги¹².

Примечания

¹ См.: Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. – М., 2017. – С. 30-52.

² Честнов И.Л. Правоохранительные органы как нетипичная ветвь государственной власти // Государство и право: эволюция, современное состо-

яние, перспективы развития. Материалы Международной научно-практической конференции. – Том 1. – СПб., 2016. – С. 7-8.

³ См.: Ромашов Р.А. Правоохранительная система как структурно- функциональный элемент механизма государства // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития. Материалы Международной научно-практической конференции. – Том 1. – СПб., 2016. – С. 7-9.

⁴ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления. – Том 1. – М., 2011. – С. 279.

⁵ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч.1). – Ст. 7020.

⁶ См.: подробно: Киреева Е.Ю. Субъекты права на равный доступ к государственной и муниципальной службе // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 2. – С. 10-13.

⁷ См. подробно: Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Принцип законности в деятельности полиции // Сб. «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300 - летию Российской полиции)». – СПб., 2017. – С. 35-38.

⁸ См. Тхабисимова Л.А. Принцип открытости в деятельности полиции // Сб. «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300 - летию Российской полиции)». – СПб., 2017. – С. 41-43.

⁹ См.: Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в России // Государство и право. – 2018. – № 4. – С. 112.

¹⁰ Денисов С.А. Органы полиции как разновидность бюрократической организации // Российская полиция: три века служения Отечеству. Материалы международной научной конференции / Под ред. Н.С. Нижник. – СПб., 2018. – С. 209-2127.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 52 (ч.1). – Ст. 6536.

¹² Гришковец А.А. Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // Административное-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. – Краснодар, 2016. – С. 110.