

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»
Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Правовое регулирование вопросов поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел**

Выполнил:
слушатель 151-ЗС группы 6 курса
заочной формы обучения
Алямкин Дмитрий Владимирович

Научный руководитель:
доцент кафедры гражданско-правовых
дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
полковник внутренней службы
Борченко Вера Алексеевна

Рецензент:
начальник отдела полиции № 3
Управления МВД России по г. Самаре
полковник полиции
Урюпин Дмитрий Алексеевич

Решение начальника кафедры о допуске к защите Затвержено и подписано

Дата защиты 25.06.2021

Оценка 4 (хорошо)

Самара
2021

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДДЕРЖАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	7
1.1. Понятие и значение поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.....	7
1.2. Нормативно-правовое регулирование поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.....	12
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПОДДЕРЖАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	23
2.1. Проблемные вопросы возникающие при правовом регулировании по вопросам поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.....	23
2.2. Совершенствование кадровой политики в области вопросов поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.....	40
Заключение.....	50
Библиографический список.....	54

Введение

Актуальность исследования. Органы внутренних дел являются государственными правоохранительными органами и являются неотъемлемой частью современного общества. Данный институт, как и все общественные институты, регулируется нормами права.

Служба в органах внутренних дел имеет свои только ей присущие особенности, в том числе особый порядок прохождения службы, который регулируется различными отраслями права.

Важнейшим элементом прохождения службы является служебная дисциплина. Ее поддержание необходимо для организации нормальной деятельности сотрудников внутренних дел. Под служебной дисциплиной следует понимать строгое выполнение сотрудниками органов внутренних дел своих служебных обязанностей, установленных актами законодательства.

В настоящее время органы внутренних дел сталкиваются с острой проблемой нехватки кадров, характерной для большинства регионов Российской Федерации, несмотря на то, что постоянно растет количество денежных средств выделяемых из бюджета. Так, при формировании федерального бюджета на 2021–2023 годы ведомству выделены дополнительные ассигнования в объёме 21,3 миллиарда рублей, в том числе на увеличение в 2021 году фонда денежного довольствия сотрудников МВД¹.

На 1 января 2021 г. некомплект в органах внутренних дел составил семьдесят тысяч человек. Данная проблема актуально особенно для подразделений, которые непосредственно взаимодействуют с населением. Прежде всего – патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных полиции. Не менее остро стоит вопрос и по линии оперативного блока.

¹ Федеральный бюджет на 2021 год [Электронный ресурс] // Минфин России. Главная. Бюджеты: офиц. сайт. 3.12.2020 – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/> (дата обращения 04.03.2021 г.).

Для решения данных проблем уделяется внимание предоставлению социальных гарантий сотрудникам и пенсионерам. Увеличиваются расходы на единовременные выплаты для приобретения или строительства жилья. Так, общий объем предоставленных денежных средств в настоящее время составляет около десяти миллиардов рублей. Кроме того, в 2020 г. было проиндексировано денежное довольствие и пенсии².

К числу детерминантов сложившейся ситуации можно отнести, во-первых, сам факт того, что служба в органах внутренних дел, как вид социально-полезной деятельности связан, во-первых, с большими психоэмоциональными и физическими нагрузками, во-вторых, с высокими требованиями, предъявляемыми к кандидатам на службу в ОВД, в-третьих, с решением задач управления системой ОВД преимущественно за счет ужесточения ответственности сотрудников, в-четвертых, с несовершенством отдельных элементов механизма административно-правового регулирования поступления на службу в ОВД.

Объектом исследования являются общественные отношения в области поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты регулирующие вопросы поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.

Целью исследования выступает рассмотрение вопросов правовой регламентации поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.

Поставленная цель обусловила решение следующих **задач**:

– дать понятие и определить значение поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел;

² Выступление министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации. Главная: офиц. сайт. 3.03.2021 – Режим доступа: <https://мвд.рф/news/item/23305248/> (дата обращения 04.03.2021 г.).

- изучить особенности правового регулирования поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел;

- обозначить проблемные вопросы возникающие при правовом регулировании по вопросам поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел;

- рассмотреть вопросы совершенствования кадровой политики в области вопросов поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел.

Методы исследования. При проведении исследования использовались:

Общенаучные методы (системного и логического подхода, статистический, структурно-функциональный), которые позволили выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;

Частно-научные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой), которые дали возможность выявить и описать исследуемые явления, сопоставить их для выявления сходства и различия.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы.

Значительный вклад в исследование общетеоретических аспектов административного права и государственной службы, оказавший существенное влияние на осмысление института служебной дисциплины, внесли С. С. Алексеев, Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, Д. А. Гавриленко, В. М. Корельский, А. П. Корнев, Л. М. Колодкин, А. В. Малько, В. М. Манохин, А. Ф. Ноздрачев, Л. Л. Попов, Н. Г. Салищева, П. П. Сергун, Ю. П. Соловей, Ю. Н. Стариков, С. С. Студеникин, В. М. Шамаров, А. П. Шергин, Ц. А. Ямпольская и др.

Различные административно-правовые аспекты обеспечения дисциплинарных отношений рассматривались в научных исследованиях Ю. С. Адушкина, С. С. Громыко, Е. В. Климкиной, Г. И. Молева, Н. М. Хессиной, С. Е. Чаннова. Применительно к службе в органах внутренних дел эти вопросы рассматривались в диссертационных

исследованиях

Л. М. Ведерникова, А. В. Никифорова, В. В. Касюлина, Е. А. Никонорова,
Н. А. Овчинникова.

Вместе с тем, специального исследования вопросов правового регулирования обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел указанными авторами не проводилось.

Структура работы. Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав объединяющих четыре параграфа, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДДЕРЖАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1.1. Понятие и значение поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел

Служебная дисциплина – строгое выполнение сотрудниками органов внутренних дел своих служебных обязанностей, условий заключенных с ними контрактов о службе в ОВД, приказов начальников, а также требований законодательных актов, предусматривающих возможность привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности за их нарушение.

Понятие дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД и понятие служебной дисциплины коррелируют как взаимообусловленные и взаимосвязанные. При этом при наступлении определенных обстоятельств первое является следствием второго. Так, С.П. Матвеев применительно к службе в полиции подчеркивает, что особым условием успешного выполнения задач, стоящих перед ОВД, является неуклонное соблюдение служебной дисциплины, выступающей организующим началом служебной деятельности сотрудников полиции³. Кроме того, А.Д. Сафронов, например, подчеркивает, что сознательное пренебрежение требованиями дисциплины безопасности, формулированными в уставах, наставлениях и инструкциях, часто приводит к трагическим последствиям⁴.

В свою очередь, А.А. Подупейко указывает на служебную дисциплину в ОВД как на разновидность государственной. Ученый подчеркивает

³ Матвеев С. П. О правовом регулировании дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 4. – С. 30.

⁴ Сафронов А. Д. Правовая природа службы в органах внутренних дел и профессиональное сознание молодых сотрудников // Вестник Барнаульского юридического ин-та МВД России. – 2007. – № 13. – С. 68.

непосредственную связь рассматриваемого понятия с понятием государственной службы и называет необходимым элементом ее организации. Исследование сути понятия дисциплины в государственном управлении позволило сделать вывод, что понятие служебной дисциплины лиц рядового и начальствующего состава ОВД может быть раскрыто на основе признания ее комплексного характера и рассмотрения в двух аспектах: объективном (совокупность правовых норм, устанавливающих служебные права, обязанности по реализации полномочий) и субъективном (практическое выполнение и соблюдение ими этих правил, фактическое их поведение при выполнении служебных полномочий))⁵.

Широкий перечень служебных вопросов, непосредственно связанных со служебной дисциплиной и оказывающих на нее влияние, нашли закрепление в едином нормативно-правовом акте, что являлось удобным для руководящих кадров ОВД, призванных организовывать и обеспечивать служебную деятельность, и сотрудников, реализующих полномочия по выполнению возложенных на них обязанностей.

В рамках выбранной темы логичной видится позиция Л. М. Колодкина. Ученый отмечал, что нормы Устава внутренней службы о служебном этикете рядового и начальствующего состава ОВД, о правилах ношения форменной одежды и некоторые другие регламентировали поведение сотрудников при исполнении служебных обязанностей. В случаях их нарушения применялись нормы Дисциплинарного устава, предусматривавшие виды и порядок наложения дисциплинарных взысканий. Исследователь, резюмируя, закономерно усматривал аналогичность связи между этими нормативными актами и диспозицией и санкцией правовой нормы⁶.

Так, Л. М. Колодкиным и Н. П. Маюровым была подмечена взаимосвязь Устава внутренней службы и Дисциплинарного устава ОВД.

⁵ Подупейко А. А. Служебная дисциплина в органах внутренних дел и организационно-правовые средства ее обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Минск, 2000. – С 8.

⁶ Колодкин Л.М. Особенности работы с кадрами в системе МВД СССР : учебное пособие. – Киев: КВШ МВД СССР им. Ф.Э. Дзержинского, 1983. – С. 67.

Необходимо также отметить, что служба в Вооруженных Силах носит, если можно так сказать, «закрытый» характер, на что, в частности, указывает Д.С. Измайлов⁷: при прохождении службы военнослужащие не выполняют, как правило, задач, непосредственно связанных со взаимоотношениями с «гражданским» населением. В свою очередь, прохождение службы в ОВД включает не только элементы «закрытости» в части выполнения обязанностей внутренней службы, сходных с вышеуказанными в Вооруженных Силах. Выполнение данных, можно сказать, «внутренних» обязанностей направлено исключительно на качественное и полное выполнение возложенных на ОВД задач, основная масса которых подразумевает непосредственный «контакт» с населением, удовлетворение законных интересов общества и государства в сфере обеспечения общественной безопасности. Именно поэтому так остро и резонансно звучит в СМИ каждый факт ненадлежащего выполнения сотрудниками ОВД возложенных обязанностей с закономерной реакцией граждан на факты нарушения служебной дисциплины и требованием применения жестких (иногда жестоких) мер реагирования за указанные проступки.

Справедливым здесь видится мнение российских ученых В. В. Гордиенко, Л. М. Колодкина, Д. К. Нечевина, выделяющих систему гарантий легитимности, разумности и добросовестности, здравого смысла при выполнении должностных обязанностей сотрудниками ОВД. При этом данную систему названные ученые включают составные части: режим законности, служебную дисциплину и нормы профессиональной этики⁸.

Неслучайно отдельным блоком в правовом регулировании отношений при прохождении службы в ОВД выступают нормы, формирующие понятие служебной дисциплины. Например, неслучайно законодатель Российской

⁷ Измайлов Д.С. Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Рязань: Академия права и управления Министерства юстиции Российской Федерации, 2003. – С 28.

⁸ Гордиенко В.В. Полицейская этика: научно-правовой и исторический аспект // Труды Академия управления МВД России. – 2013. – № 3. – С. 3

Федерации указал в определении служебной дисциплины, закрепленном в Законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Дисциплинарном уставе ОВД Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, ключевую позицию о том, что она представляет собой именно соблюдение сотрудником порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных ему прав, устанавливаемых перечнем НПА, и приказов начальников.

Указанные обстоятельства в совокупности дают основания для вывода о существенных правовых пробелах в урегулировании отношений служебной дисциплины.

Не закрепление в Дисциплинарном уставе ОВД позиции о главенстве в служебных взаимоотношениях и правовом регулировании отношений при прохождении службы в ОВД принципа единоначалия, когда начальник наделен всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и несет полную ответственность за все стороны жизни и деятельности подразделения, закономерно обосновывает шаткость всех остальных инструментов поддержания служебной дисциплины.

Резюмируя вышесказанное следует отметить, что, к особенностям государственной службы в органах внутренних дел относятся:

- территориальный масштаб ее деятельности;
- вооруженный характер службы;
- прохождение государственной службы в органах внутренних дел на должностях правоохранительной службы только в органах государственной власти;
- специфические задачи и функции государственной службы в органах внутренних дел, среди которых важнейшие – обеспечение общественной безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью и защита прав и свобод человека и гражданина;

- правовое регулирование отношений между сотрудниками органов внутренних дел и государственными органами, где они проходят службу;
- особенности поступления и прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Цели и задачи, стоящие перед Министерством внутренних дел, обуславливают характерные особенности службы в органах внутренних дел и установление специального статуса ее сотрудников. К сотрудникам органов внутренних дел предъявляются специальные требования в период прохождения ими правоохранительной службы:

- присвоение специальных званий; наличие специальных знаков отличия и формы; особый порядок проведения аттестации сотрудников;
- материальное стимулирование; специальные требования к лицам, поступающим на службу; особые условия прохождения службы;
- порядок применения к сотрудникам мер правовой ответственности;
- особенности увольнения со службы.

Особенностью службы в органах внутренних дел является принятие присяги лицами, впервые поступающими на службу. Ее смысл заключается в том, что, присягая, граждане, поступающие на службу, произносят слова, проявляющие существо служебного долга. Они сознательно подтверждают и выражают свою готовность участвовать в обеспечении безопасности России.

В заключение хотелось бы отметить, что особенности государственной службы в органах внутренних дел связаны с историческим развитием данного института и реалиями современной жизни России.

1.2. Нормативно-правовое регулирование поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел

Исторически тесная взаимосвязь в правовом регулировании прохождения службы отмечается в Вооруженных Силах и ОВД. Последние после политических событий 1917 г. стали обретать собственную нормативную правовую базу, регламентирующую вопросы служебной деятельности, однако формирование законодательства о службе в ОВД происходило на основании действовавшего в то время массива НПА о военной службе. Это обстоятельство неслучайно: характерные черты данных видов государственной службы, особенно дисциплина, взаимоотношения между проходящими службу, правила ношения форменной одежды и др., служба как таковая были и остаются близки. Современные исследования позволяют сделать вывод, что достаточно благоприятным моментом для формирования психологической готовности является период обучения на курсах первоначальной подготовки принятых на службу сотрудников. Считается, что психологизация учебного процесса обеспечивает формирование психогигиенических основ в профессиональной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы⁹.

Следует отметить, что в условиях прохождения службы стресс, нередко ограничивается только внутренними проявлениями, может приобретать затяжной характер и, как следствие, сотрудник нарушает служебную дисциплину, так как в этом случае часто у сотрудников нет шансов нормализовать уже включившиеся механизмы стресс-реакции, хотя нервная система продолжает реагировать на стрессоры привычным для организма человека способом. Такое реагирование свидетельствует о постоянной готовности к действию, способствует поведению, ориентированному на

⁹ Маюров Н.П. Дисциплинарные правоотношения в советской милиции (1917–1991 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Акад. МВД России. – СПб., 2005. – С. 8.

активное взаимодействие со средой, на успех и жизненные, как достижения, так и «падения». В ходе прохождения службы большинство сотрудников ОВД ориентировано на построение карьеры, постепенное занятие вышестоящих должностей, и именно симпатическое «активное» реагирование позволяет успешно выдерживать конкуренцию.

Вообще в ОВД постоянно уделялось особое внимание, как служебной дисциплине, так и аспектам, влияющим на нее, подчеркивающим авторитет милиции в глазах граждан. Так, в «Правилах внутренней службы милиции», введенных в действие НКВД СССР в 1926 г., указывалось, что все работники милиции обязаны строго соблюдать советские законы и дисциплину, дорожить званием работника милиции. Названные Правила конкретизировали общие и специальные служебные обязанности сотрудников милиции: своевременно являться на службу, называть друг друга по должности, обращаться по служебным вопросам только к своему непосредственному начальнику и только с его разрешения – к вышестоящим, быть всегда чисто и опрятно одетыми др.¹⁰.

Таким образом, видится, что законодатель пытался придать отношениям при прохождении особого вида государственной службы максимальную в его понимании правовую регламентацию и точность, что вполне значимо с точки зрения недопущения самоуправства и превышения полномочий, а также облегчает сотруднику ОВД выбор нормы для урегулирования определенных служебных отношений.

Вообще развитие общественных отношений оказывало непосредственное влияние и на совершенствование нормативной правовой базы о прохождении службы в ОВД, в общем и на вопросы отдельных элементов данного процесса (поощрение и ответственность) в частности.

Так, приказом начальника ГУРКМ при СНК РСФСР № 45 от 17 августа 1931 г. был утвержден и введен в действие Временный устав внутренней

¹⁰ Маюров Н. П. Дисциплинарные правоотношения в советской милиции (1917–1991 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Акад. МВД России. – СПб., 2005. – С. 8.

службы рабоче-крестьянской милиции, по своей структуре и содержанию представлявший соединение Дисциплинарного устава, Устава внутренней службы и Устава гарнизонно-караульной службы. Данный документ касался всех сторон прохождения служебной деятельности личного состава; ряд статей из его Общих положений четко определял ответственность личного состава за нарушения дисциплины и преступления. За проступки, которые не влекли за собой привлечения к уголовной ответственности, работники милиции привлекались к дисциплинарной ответственности в соответствии с Дисциплинарным уставом милиции (ст. 4)¹¹.

Ряд приказов, направленных на дальнейшее укрепление дисциплины среди сотрудников милиции, был издан в 1966-1970 гг. Так, 10 апреля 1969 г. Министр внутренних дел СССР подписал приказ № 170, где требовалось от всего личного состава органов МВД строгое соблюдение правил «отдания чести» и ношения формы одежды. Приказ предписывал «всему рядовому составу, сержантам, старшинам, начальствующему и офицерскому составу органов, учреждений, учебных заведений и войск МВД СССР при встрече друг с другом, а также с военнослужащими Советской Армии и Военно-Морского Флота взаимно отдавать честь порядком, предусмотренным строевым Уставом и Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Союза ССР»¹². Это обстоятельство указывало на сходность данных видов государственной службы и нивелирование различий в правовом регулировании ее отдельных элементов.

Очередным этапом в урегулировании служебных правоотношений стал Приказ МВД СССР от 6 марта 1979 г. № 80 «Об утверждении устава внутренней службы органов внутренних дел». В нем нашли закрепление некоторые аспекты служебной деятельности: Присяга рядового и

¹¹ Маюров Н. П. Дисциплинарные правоотношения в советской милиции (1917–1991 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Академия МВД России. – СПб., 2005. – С. 126.

¹² Маюров Н. П. Дисциплинарные правоотношения в советской милиции (1917–1991 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: Академия МВД России. – 2005. – С. 28.

начальствующего состава ОВД, общие обязанности лиц рядового и начальствующего состава, общие обязанности начальников, порядок отдачи и выполнения приказаний, порядок представления начальникам и представления при инспектировании, о поведении рядового и начальствующего состава, общие правила ношения формы одежды, отдание чести, строевые смотры, режим работы, правила содержания служебных помещений.

Итак, одной из важнейших сфер государственного управления является сфера обеспечения национальной безопасности и охраны общественного порядка. Национальная безопасность понимается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства¹³. Общественный порядок представляет собой комплексную совокупность установленных государством правил (норм) жизни и деятельности (поведения) граждан за пределами сферы трудовой (служебной) деятельности: в общественных местах (улицы, площади, парки, общественный транспорт и все другие места массового скопления людей), по месту жительства (дом, квартира, гостиница), по месту пребывания в семье, у родственников, знакомых¹⁴.

Основными органами защиты и охраны выступают многочисленные органы и подразделения системы МВД России. Специфика данного объекта государственного управления обуславливает необходимость постоянного совершенствования системы государственных органов, осуществляющих управление в данной сфере. Проявлением такого совершенствования

¹³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Российская газета. – 2009. – 19 мая.

¹⁴ Конин Н.М. Административное право: учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. – С. 161

является реформирование системы МВД РФ, осуществляемое уже в течение нескольких лет.

Интерес к избранной теме исследования обусловлен:

- недостатками правовой регламентации профессионального труда сотрудников ОВД;
- низкой эффективностью функционирования системы юридической защиты сотрудников ОВД;
- необходимость поддержания служебной дисциплины;
- наличием объективной потребности в теоретической разработке проблем и вопросов правовой регламентации профессионального труда сотрудников ОВД;
- растущей необходимостью теоретико-правового осмысления юридических и организационных основ государственной правоохранительной службы и поиском способов качественного повышения эффективности деятельности соответствующих органов.

Реформирование системы МВД – необходимый шаг, основной целью которого являлось обеспечение соответствия возможностей и полномочий органов внутренних дел тем задачам, которые стояли перед правоохранительными органами современных демократических государств: обеспечение безопасности личности, прав и свобод физических и юридических лиц, а также защита различных форм собственности, составляющих основу рыночных отношений в РФ.

Процедура реформирования ОВД выразилась в принятии блока новых законов в сфере организации деятельности ОВД: Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 г. (в ред. от 22 февраля 2021 г.)¹⁵, Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.)¹⁶ (далее – Закон о службе), Федеральном законе

¹⁵ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900 (Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 22 февраля 2021 г.).

¹⁶ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49. – Ст. 7020 (Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 8 декабря 2020 г.).

«О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.)¹⁷.

Исходным пунктом реформирования системы ОВД явилось принятие ФЗ «О полиции». Данный закон призван разрешить ряд актуальных проблем, препятствовавших эффективной деятельности ОВД, таких как ведомственная закрытость, низкий уровень взаимодействия с обществом, выполнение ряда несвойственных полиции функций, низкий уровень социальных гарантий сотрудников ОВД.

В развитие положений ФЗ «О полиции» были приняты два других закона, предметом правового регулирования которых является прохождение государственной службы в ОВД и социальные гарантии сотрудников ОВД.

Постановление ВС РФ «Положение о службе в органах внутренних дел и текста присяги сотрудника органов внутренних дел от 23.12.1992 года (в ред. от 5 февраля 2018 г.)¹⁸ (далее – Положение) объективно устарело за практически 20 лет своего действия, что привело к принятию нового ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», направленного на приведение действующего правового регулирования службы в ОВД в соответствие с современными требованиями системы государственной службы РФ.

Статья 10 данного Закона определяет сотрудника органов внутренних дел как гражданина, который принял на себя обязательства по прохождению федеральной государственной правоохранительной службы в ОВД. Принятие обязательств по прохождению службы в ОВД является одной из основных черт, характеризующих правовой статус служащих в ОВД. Тем самым законодатель подчеркивает особый статус данного вида службы, характеризующийся специфическими требованиями, правами, обязанностями

¹⁷ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30. – Ст. 4595 (Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 г.).

¹⁸ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 70 (Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 5 февраля 2018 г.). (Документ не применяется в отношении сотрудников органов внутренних дел в связи с принятием Федерального закона от 13 ноября 2011 г. № 342-ФЗ).

и ограничениями, предъявляемыми к служащим, которые обязаны соответствовать высоким стандартам государственной правоохранительной службы при применении мер государственного принуждения.

В ранее действовавших актах о милиции отсутствовали статьи, посвященные требованиям, правам и обязанностям, связанным с прохождением службы в ОВД, что порождало трудности в правоприменении и затрудняло полноту и точность восприятия правового положения сотрудника милиции в системе государственной службы. Как, отмечают психологи изучение профессионально важных качеств личности имеет приоритетное значение, поскольку они составляют фундамент служебной успешности сотрудника, следовательно и выполнения своих обязанностей. Профессиональный рост личности сотрудников ОВД представляет собой необходимое условие достижения высокого качества их труда. В то время как эффективность выполнения своих обязанностей будет проявляться в качестве комплексной характеристики, выраженной в количественно-качественных показателях, а также детерминированной интегральными свойствами человека как личности. В качестве критериев эффективности могут выступать внешние (объективные) показатели, ориентирующие на оценку результативности выполнения профессиональной задачи, и внутренние, психологические критерии оценки деятельности.

К последним как раз и можно отнести профессионально важные качества, занимающие центральное место в структуре личности специалиста. Профессионально важные качества – традиционный предмет исследования в теоретической и прикладной психологии труда, а также в других отраслях психологической науки, где изучаются проблемы профессионализации личности.

В психологической литературе под профессионально важными качествами принято понимать любые качества субъекта, включенные в

процесс деятельности и обеспечивающие эффективность ее выполнения по параметрам производительности, качества труда и надежности¹⁹.

М. А. Дмитриева и А. А. Крылов вводят понятие «профессионально важные свойства», к которым относят следующие: индивидуально-типологические (индивидуальный стиль деятельности), сенсорные и перцептивные (особенности ощущения и восприятия), attentionные (свойства внимания), психомоторные, мнемические (свойства памяти), имажитивные (свойства воображения), мыслительные, волевые свойства и интеллектуальные умения²⁰.

Е. П. Ермолаева рассматривает профессионально важные качества как «психологический потенциал для формирования знаний, умений навыков; знания, умения и навыки – необходимое условие и ресурс для формирования профессиональной компетентности»²¹.

А. В. Карпов определяет профессионально важные качества как индивидуальные свойства субъекта деятельности, которые необходимы и достаточны для ее реализации на нормативно заданном уровне и которые значимо и положительно коррелируют хотя бы с одним или несколькими ее основными результативными параметрами – качеством, производительностью, надежностью.

Деятельность сотрудников ОВД в основном осуществляется в сфере общественных отношений типа «человек – человек», поэтому решение служебных задач тесно связано с умением общаться и строить свои отношения в коллективе, умением взаимодействовать подозреваемыми, обвиняемыми, потерпевшими.

¹⁹ Маюров Н. П. Дисциплинарные правоотношения в советской милиции (1917–1991 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: Акад. МВД России. – 2005. – С. 8.

²⁰ Дмитриева М. А., Крылов А. А. Психология труда и инженерная психология. Л.: Ленинград, 1979. – С. 25.

²¹ Ермолаева Е. П. Преобразующие и идентификационные аспекты профессиогенеза // Психологический журнал. – 1998. – № 4. – С. 80.

Одним из важнейших институтов прохождения службы в органах внутренних дел является институт требований, предъявляемых к лицам, состоящим на службе в ОВД. В ранее действовавшем Положении отсутствовала статья, посвященная таким требованиям. Закон о службе определяет перечень требований, предъявляемых к процедуре исполнения сотрудниками ОВД своих полномочий. Установление таких требований должно способствовать добросовестному исполнению своих полномочий сотрудниками ОВД, устранить возможность злоупотребления властью, обеспечить профессиональное, объективное и беспристрастное исполнение служащими возложенных на них задач и функций.

Обязательным элементом правового статуса полицейского является его ответственность. На основании положений ст. 15 Закона о службе можно говорить о том, что полицейские за нарушение закона при исполнении своих служебных обязанностей могут подлежать уголовной, административной, материальной и дисциплинарной ответственности. Материальная ответственность наступает в случае причинения служащим имущественного вреда органу исполнительной власти в сфере внутренних дел и регламентируется нормами трудового законодательства. Уголовная ответственность наступает за совершение сотрудником ОВД виновного, противоправного, общественно опасного деяния, запрещенного УК РФ под угрозой наказания.

Новшеством в регулировании правового статуса сотрудников ОВД с позиций уголовной ответственности явилась реализация законодательных инициатив Д.А. Медведева: 22 июня 2010 г. в УК РФ был введен новый состав преступления – неисполнение сотрудником ОВД приказа, отданного в установленном порядке, повлекшее причинение вреда охраняемым законом интересам. Помимо этого перечень обстоятельств, отягчающих уголовное наказание, был дополнен таким обстоятельством, как совершение сотрудником ОВД умышленного преступления.

Административная ответственность сотрудников ОВД наступает за совершение административных правонарушений, перечень которых определен ч. 2 ст. 2.5 Кодекса об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред от 24 февраля 2021 г.)²² (далее – КоАП РФ).

За иные правонарушения полицейские подлежат дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность сотрудников ОВД представляет собой один из институтов, обеспечивающих надлежащее исполнение ими своих обязанностей, а также соблюдение запретов и ограничений, налагаемых на них в процессе их служебной деятельности. Применительно к сотрудникам ОВД в законодательстве используется понятие «служебная дисциплина», которая представляет собой систему мер организационно-нормативного характера. Эти меры подразделяются на меры мотивационно-поощрительного и принудительно-дисциплинарного воздействия.

В первом случае речь идет о положительной ответственности служащих за надлежащее исполнение ими своих обязанностей и особые проявленные качества при исполнении обязанностей, в то время как во втором случае уместно говорить о негативных последствиях несоблюдения служащими предъявляемых к ним требований и ограничений.

Важность данного элемента правового статуса сотрудников ОВД подтверждается тем фактом, что правовые основы служебной дисциплины в ОВД наиболее часто подвергаются нормативному совершенствованию. Причем это совершенствование осуществляется, как на законодательном уровне посредством принятия федеральных законов, так и на ведомственном уровне путем издания подзаконных актов, дополняющих и раскрывающих отдельные положения соответствующих правовых актов, принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации.

²² Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1 (Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 24 февраля 2021 г.).

В вопросах, касающихся соблюдения служебной дисциплины, Положение и Закон о службе во многом совпадают, но в новом Законе расширены основания для увольнения со службы в ОВД, в связи с нарушением служебной дисциплины.

Сотрудники ОВД подлежат увольнению за грубое нарушение служебной дисциплины; представление подложных документов или заведомо ложных сведений при приеме на службу; неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме; а также в связи с осуждением за преступление.

Предполагается, что наличие таких оснований увольнения со службы будет способствовать более качественному соблюдению служебной дисциплины, а следовательно, и повышению уровня профессионализма полицейских, что является одной из задач, на решение которых направлен процесс реформирования ОВД. Но необходимо отметить недостаточно четкое регулирование порядка увольнения сотрудника ОВД, в случае нарушения служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме. В Законе не указаны виды таких взысканий, что исключает возможность персонификации дисциплинарной ответственности сотрудников с позиций их отношения к исполнению служебных обязанностей и требований служебной дисциплины.

Представляется, что определение видов дисциплинарных взысканий, наложение которых в письменной форме может быть основанием для увольнения сотрудника ОВД со службы, должно способствовать более рациональному и эффективному применению мер дисциплинарной ответственности.

Закон о службе содержит некоторые положения, которые не были оговорены прежним актом о службе в ОВД. В частности, Закон не предусматривает такие дисциплинарные взыскания, как снижение в специальном звании на одну ступень и лишение нагрудного знака, а также

ограничивает применение такого вида взыскания, как перевод на нижестоящую должность. Данные новшества были введены, чтобы уменьшить текучесть кадров в системе ОВД, а также упростить разнообразные процедуры материального стимулирования и ограничения сотрудников ОВД.

Зачастую причинами и условиями нарушения сотрудниками ОВД закона признаются отсутствие контроля со стороны непосредственных начальников и недостаточная профилактическая работа со стороны руководителей, ответственных за воспитательную работу и работу с личным составом. Вследствие этого к ответственности наряду с нарушителем привлекаются его непосредственные начальники, а также иные вышестоящие должностные лица. Представляется, что подобное положение дел способствует необоснованному применению мер дисциплинарной ответственности в ОВД.

Необходимо также отметить, что в настоящее время проведение служебных проверок в отношении сотрудников ОВД как при совершении правонарушений при непосредственном исполнении служебных обязанностей, так и при возникновении иных происшествий с его участием вне службы. Стоит отметить, что законодатель, приняв блок законов об ОВД, привнес существенные изменения в порядок прохождения службы в ОВД. Однако реализация положений этих законов показала наличие серьезных проблем и систематических нарушений закона сотрудниками ОВД.

Ввиду этого представляется необходимым проработать с учетом практики реализации норм новых законов дополнительные механизмы, которые способствуют достижению целей модернизации и реформирования системы ОВД. К числу таких механизмов можно отнести повышение нижнего и верхнего пределов наказаний, установленных УК РФ за совершение преступлений сотрудниками правоохранительных органов (укрывательство преступлений, превышение полномочий должностными

лицами), что должно стать одним из факторов, способных снизить уровень преступности в ОВД.

Помимо этого необходимо расширять общественный контроль за системой ОВД, используя опыт зарубежных государств. Например, опыт США, где большое количество преступлений должностных лиц, в отношении задержанных и подозреваемых фиксируются общественными правозащитными организациями.

Выводы по первой главе.

Подводя итог вышесказанному следует отметить, что под служебной дисциплиной следует понимать строгое выполнение сотрудниками органов внутренних дел своих служебных обязанностей, условий заключенных с ними контрактов о службе в ОВД, приказов начальников, а также требований законодательных актов, предусматривающих возможность привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности за их нарушение.

Понятие дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД и понятие служебной дисциплины коррелируют как взаимообусловленные и взаимосвязанные, а одним из важнейших институтов прохождения службы в органах внутренних дел является институт требований, предъявляемых к лицам, состоящим на службе в ОВД. Обязательным элементом требований является ответственность. На основании Закона о службе можно говорить о том, что полицейские за нарушение закона при исполнении своих служебных обязанностей могут подлежать уголовной, административной, материальной и дисциплинарной ответственности.

Правовое регулирование в области реализации прав и обязанностей сотрудников ОВД отражено в различных нормативно-правовых актах, основными из которых являются: Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПОДДЕРЖАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1. Проблемные вопросы возникающие при правовом регулировании по вопросам поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел

На всех этапах государственного строительства и социально-экономического развития государственная служба в нашей стране играла ключевую роль. Именно от качества данного института в конечном итоге зависела возможность преодоления тех вызовов и угроз, с которыми на протяжении всей своей истории сталкивалась Россия. Современный этап развития российского государства сопряжен с целым рядом кризисных явлений, которые имеют место в экономике и в социальной сфере. Все эти обстоятельства, а также ряд иных положений сказываются на уровне социального и материального благополучия людей, их морально-психологическом настрое. В этих сложных условиях на государственную службу возлагаются дополнительные задачи и функции, которые связаны с преодолением отрицательных последствий экономического кризиса, политической и социальной нестабильности.

Многие негативные явления и процессы, наблюдаемые в самых разнообразных сферах государственного управления, имеют системный характер, а это значит, что противостоять им можно, только используя системные правовые и организационные средства. В этой связи вполне закономерно то, что государственная служба Российской Федерации выстроена именно по системному принципу, где каждый элемент между собой логически взаимосвязан и, исходя из своей специфики, взаимно

дополняет другой элемент соответствующей системы²³. Свое место в системе государственной службы, а если быть точнее – в системе правоохранительной службы, занимает служба в органах и организациях системы МВД России.

Нужно особо отметить, что Министерство внутренних дел в истории нашей страны всегда играло и играет ключевую роль, а его сотрудники выполняли самые важные и ответственные государственные задачи и функции. Поэтому служба в органах и организациях системы МВД России имеет ключевое значение в деле обеспечения правопорядка, а также защиты прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого, правоохранительная служба в органах и организациях системы МВД России вносит определенный вклад в дело экономического развития страны, она также направлена на улучшение качества жизни людей и создание условий для их профессионального и социального развития.

Несмотря на большое государственное значение службы в органах и организациях системы МВД России, ряд негативных факторов, которые имеют место сегодня в российском обществе, коснулись и ее содержания. Так, недостаток профессиональных кадров, высокий уровень нагрузки, проблемы с соблюдением законности и дисциплины в определенной степени снижают правоохранительный потенциал государственной службы, реализуемой в системе МВД России. Несмотря на развитие законодательства, регламентирующего порядок прохождения службы в органах и организациях системы МВД России, на пути его реализации имеется целый ряд правовых, организационных, а также материально-технических проблем²⁴.

Накопившиеся вопросы в деле правового регулирования и организации службы в органах и организациях системы МВД России не могут оставаться долгое время незамеченными, многие из этих вопросов требуют своего

²³ Военная психология: методология, теория, практика. Часть 2. – М., 1998. – С. 16.

²⁴ Методика специальной подготовки и тактико-специальных учений с невоенизированными формированиями гражданской обороны. – Нижний Новгород. – 1985. – С. 28.

безотлагательного решения и развития. Все это в конечном итоге предопределяет актуальность настоящего исследования, в нем обращено внимание на ряд наиболее актуальных и принципиальных проблем, которые имеют место в механизме административно-правового регулирования прохождения правоохранительной службы в системе МВД России.

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции» деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства. Граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законом, получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (ст. 8).

Для руководства МВД России и сотрудников полиции возможно будет интересна следующая информация. Так, согласно социологическим исследованиям уровень доверия к сотрудникам полиции среди россиян составил 46% (по результатам опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения). Такое же количество респондентов относится к полицейским с недоверием. Четверть россиян оценивают работу правоохранительных органов как хорошую или очень хорошую, что вдвое выше, чем 10 лет назад. Каждый пятый (20%) считает работу в полиции престижной, к примеру, в 1990 году так думали только 8% россиян. При этом большинство сограждан не желали бы своим детям карьеры полицейского. Как отмечает ВЦИОМ, женщины в этом вопросе настроены более категорично, чем мужчины (74% против 67%, соответственно). Опрос проводился 31 октября – 1 ноября 2015 г. среди 1,6 тыс. человек в 130 населенных пунктах, расположенных в 46 регионах России. Статистическая погрешность не превышает 3,5%²⁵.

²⁵ Корчемный П.А., Елисеев А.П. Психологическая устойчивость в чрезвычайных ситуациях. – Новогорск, 2000. – Часть I. – С. 76.

В настоящее время реализуется Федеральный закон от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. утверждено Положение об общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Однако результаты соответствующего контроля за деятельностью МВД России весьма скромны.

Отметим, что в мероприятиях общественного контроля за работой государственной власти должно быть заинтересовано не только гражданское общество, но и сама государственная власть. Несмотря на добротные правовые основы института общественного контроля, он пока не стал эффективным инструментом обеспечения дисциплины и законности в деятельности государственных служащих. Представляется также необходимым обратить внимание на потенциал рассматриваемого контроля в системе МВД России.

Как известно, в системе МВД России создан Общественный совет, его члены имеют право: посещать без специального разрешения помещения, занимаемые органами внутренних дел, места принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц и лиц, подвергнутых административному аресту; знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов сотрудниками органов внутренних дел, а также с результатами рассмотрения таких обращений; ходатайствовать перед Министром внутренних дел Российской Федерации или определенными им должностными лицами о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, принимать участие в таких проверках и знакомиться с их результатами.

Полагаем, что перечисленные полномочия весьма существенны в деле контроля за функционированием МВД России, а также за государственно-служебной деятельностью сотрудников, однако, как показывает практика,

эти полномочия членами общественного совета практически не реализуются, что снижает значимость обозначенного института. В этой связи необходимо закрепить и обязанности для членов Общественного совета, в частности они могут касаться представления ими отчета о своей работе, например за полугодие или год. Такой отчет можно, например, размещать на официальном сайте МВД России. Это в определенной степени повысит ответственность членов соответствующего совета за работу в нем, а также усилит значимость его деятельности в системе МВД России в целом.

Следует также обратить внимание на комплектование Общественного совета при МВД России. Представляется не совсем правильным – с практической точки зрения – включать в состав Общественного совета людей, которые в силу своей занятости, а также иных причин не могут исполнять те права, которые предоставляются члену Общественного совета при МВД России. Вряд ли, например, «Народный художник СССР» или «Народный артист России» в инициативном порядке готовы посещать места принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления и т.п. А именно в этих местах, порой, наиболее часто нарушаются права человека. Также практически нет случаев, когда Общественный совет при МВД России принял деятельное участие в разрешении служебного спора, а также в защите прав и законных интересов сотрудников органов внутренних дел и т.п. Все эти и ряд иных обстоятельств не способствуют совершенствованию прохождения правоохранительной службы в системе МВД России²⁶.

Государственная служба – деятельность целенаправленная, она ориентирована на достижение определенного результата, который далеко не всегда можно объективно оценить. Как писал в свое время А.Е. Пашерстник, «...спорить о том, что государственная служба имеет целью достижение определенного результата, не имеет смысла. Однако результат деятельности рабочих служит мерой труда на любом отрезке времени и выявляется

²⁶ Юридическая педагогика в МВД / Под ред. А.М. Столяренко. – М., 1997. – С. 36.

довольно точно с помощью количественных и качественных показателей. По отношению к большинству государственных служащих результат может служить лишь основанием оценки их деятельности за более или менее длительный период времени, ибо этот результат не выявляется в виде точных количественных и качественных показателей, которые могли бы быть учтены в любой момент».

Отсюда и некоторые проблемы и злоупотребления в деятельности государственных служащих вообще и сотрудников органов внутренних дел в частности. В этой связи необходимо попытаться разработать четкие критерии эффективности работы государственных служащих в зависимости от той сферы, где они осуществляют свою профессиональную деятельность. Такими критериями не всегда могут являться какие-то объективные показатели, как-то: количество составленных протоколов, вынесенных постановлений, подготовленных документов и т.п. Напротив, такие критерии, в ряде случаев, порождают погоню за результатом любыми способами, в том числе и посредством фальсификации отчетности, составлением формальной служебной документации и т.п. Такой результат порой нужен исключительно для формального результата, как ни парадоксально это звучит. Обозначенная система отчетности порождает, как говорят в сфере внутренних дел, «палочную систему», которая не нужна ни обществу, ни государству, ни системе МВД России. Но, несмотря на это, подобная система отчетности существует – пускай даже иногда в иной, завуалированной форме. Критерием эффективности работы сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего может являться, например: общественное мнение, положительные отзывы о его работе со стороны коллег и руководства, определенный уровень правопорядка, который обеспечен авторитетом сотрудника, его личностными профессиональными качествами и т.п.

Говоря о правовых основах кадровой политики, реализуемой в системе МВД России, заметим, что статус этого вопроса весьма скромно

определяется Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В частности, работе с кадрами в органах внутренних дел в упомянутом законе посвящено всего несколько статей (74-79), между тем это направление в системе организации и прохождения правоохранительной службы в органах и организациях системы МВД России должно получить свою специальную нормативную правовую основу. В этой связи вполне актуален вопрос о разработке и принятии Концепции кадровой политики МВД России. Определенный опыт подготовки такого документа в системе МВД России уже имеется. За последние годы неоднократно предпринимались попытки принять обозначенную концепцию, однако все они так и не были доведены до своего логического конца. В настоящее время актуальность принятия обозначенного документа по-прежнему высока. Как нам представляется, соответствующий документ может называться: «Концепция кадровой политики и развития государственной службы в системе МВД России». Предмет этого документа не должен ограничиваться только вопросами работы с кадрами. Необходимо параллельно с организационными кадровыми мероприятиями развивать и совершенствовать законодательство о государственной службе вообще и о службе в органах внутренних дел в частности²⁷.

Для того чтобы этот документ не был формальной декларацией, следует регулярно (не реже одного раза в год) проводить мониторинг его реализации, заслушивать ответственных за этот процесс должностных лиц и т.п. Очень важно интегрировать этот документ в общую концепцию реформирования института государственной службы, а также утвердить его Указом Президента России. Такой подход, на наш взгляд, повысит статус «Концепции кадровой политики и развития государственной службы в

²⁷ Столяренко А. М. Юридическая педагогика: Курс лекций. – М.: Юррайт, 2000. – С 56.

системе МВД России», а также делает его максимально значимым в механизме правового регулирования государственно-служебных отношений в системе МВД России.

Еще один важный вопрос, на который следует обратить внимание - какое количество сотрудников органов внутренних дел и государственных гражданских служащих необходимо в настоящее время для системы МВД России. В условиях дефицита бюджетных средств и хронической недостаточности ресурсного обеспечения ведомственной социальной политики этот вопрос представляется весьма актуальным. Как известно, численность органов внутренних дел в ходе реформы МВД России была сокращена на 20%. В результате МВД России, в которое на 1 января 2010 г. штатно входило 1 млн 280 тыс. чел. (в 2009 году – 1 млн 325 тыс.), к 2012 году стало способным трудоустроить только лишь 1 млн 106 тыс. 472 человека. В 2013 году никаких изменений в штат МВД не вносилось. С 1 января 2014 г. численность МВД была зафиксирована на цифре 1 млн 89 тыс. 870 чел., в числе которых сотрудников органов внутренних дел - 907 525 (из них полицейских – 782 тыс., остальные – военнослужащие внутренних войск и офицеры внутренней службы), федеральных гражданских служащих – 5 тыс., работников – 177 345.

Как уже указывалось, согласно Указу Президента России от 13 июля 2015 г. «О внесении изменения в Указ Президента России от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации», было предписано установить предельную штатную численность органов внутренних дел Российской Федерации (без персонала по охране и обслуживанию зданий), финансируемую за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в количестве 1 003 172 единиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел РФ – в количестве 835 825 человек,

федеральных государственных гражданских служащих – 5 123 человека, работников – 162 224 человека²⁸.

Согласно данным ДГСК МВД России с 1 января 2016 г. будет осуществлено сокращение более 12 тыс. сотрудников – штат МВД в этом году составит 1 млн 77 тыс. 126 человек. Отметим, что в этот раз сокращение будет произведено за счет гражданских работников, численность полиции останется на том же уровне – 782 тыс. чел.

Как отмечают эксперты, даже после всех сокращений Россия остается в числе лидеров рейтинга по количеству полицейских на душу населения. В России на 650 сотрудников органов внутренних дел приходится 100 тыс. жителей (больше только в Белоруссии и Брунее). В других странах полицейских гораздо меньше: в Испании — около 500, в Италии — около 400, во Франции – 370, в США – 290.

Приведенные данные статистики ни о чем тревожном не говорят. Значительная часть российских сотрудников органов внутренних дел заняты не обеспечением правопорядка, а реализацией обеспечительных функций министерства, которые к существу работы МВД имеют, пускай важное, но, в то же время, весьма опосредованное отношение. В странах Западной Европы и США значительная часть сотрудников полиции занята именно работой по обеспечению правопорядка, а также защитой прав и свобод граждан от противоправных посягательств. Управленческий полицейский аппарат в этих государствах минимизирован, как и бумагооборот внутри полицейских ведомств.

В ходе реформы МВД России были проведены весьма существенные сокращения личного состава территориальных органов внутренних дел. Но прошло совсем немного времени и «вдруг» выяснилось, что в территориальных органах МВД России катастрофически не хватает оперуполномоченных уголовного розыска, участковых уполномоченных

²⁸ Профессионально-педагогическая подготовка преподавателей образовательных учреждений МВД России: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Норма, 2016. – С. 74.

полиции, сотрудников дорожно-патрульной службы, а патрульно-постовая служба полиции, как бы грубо это не звучало, вообще уничтожена. С такой кадровой обеспеченностью территориальные органы МВД России оказались в весьма затруднительных обстоятельствах, а граждане, по сути, оказались без должной полицейской защиты на фоне роста преступности. Для того чтобы более или менее объективно определиться, какое количество сотрудников органов внутренних дел нам нужно, в каких службах они должны быть в соответствующем количестве, следует иметь данные мониторинга, касающегося уровня правопорядка, а именно – информацию о масштабах криминальной и административной деликатности, на основе которой уже принимать решения относительно штатной численности сотрудников органов внутренних дел. Без соответствующей информации осуществлять сокращения личного состава, особенно территориальных органов МВД России, мягко говоря, нецелесообразно и недальновидно.

В системе нормативных правовых актов, которые регламентируют служебную деятельность сотрудников органов внутренних дел, всегда находились кодексы профессиональной этики сотрудников полиции (милиции) или подобные документы. Такая практика существует и в целом ряде зарубежных государств, более того, этим нормативным документам отводится весьма существенная роль в деле регулирования служебного поведения полицейского.

В нашей стране тоже были такие документы. Можно вспомнить приказ МВД России от 29 октября 1993 г. № 5 км/1 Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, а также приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». Последний документ был весьма широко разрекламирован. Как помнится, все без исключения сотрудники сдавали зачеты по знанию его основных положений. Однако впоследствии обозначенный документ был отменен приказом МВД России от 31 октября

2013 г. № 883. К сожалению, новый акт, несмотря на поручение Министра внутренних дел, так и не был подготовлен к 1 января 2014 г.

В настоящее время отношения, связанные со служебной этикой, регламентируются Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который был одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.

С учетом сложившейся ситуации такой подход выглядит правильным, тем не менее соответствующие отношения в системе МВД России было бы целесообразно регулировать соответствующим специальным законом. Будет вполне своевременно, если МВД России выступит с инициативой принятия Федерального закона «Кодекс профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации». Принятие такого закона позволит развить полицейское законодательство, повысит статус профессиональной этики, будет способствовать обеспечению надлежащего служебного поведения сотрудников, а также противодействию коррупции в полицейской среде.

Как мы уже отмечали, смысл государственной службы в целом и осуществляемой в органах и организациях системы МВД России в отдельности – карьера. Ради самореализации в системе государственной службы люди порой готовы не считаться со своим личным временем, наличием бытовых проблем и т.п. Такова реальность государственной службы.

Обеспечивают служебную карьеру в системе МВД России целый ряд служебных процедур, в том числе и кадровый резерв. В настоящий момент кадровые службы самых различных уровней органов и организаций системы МВД России систематически формируют кадровые резервы. В эти резервы включаются наиболее подготовленные сотрудники. При определенных обстоятельствах сотрудники, которые состоят в резерве, назначаются на

соответствующую вышестоящую должность. Такой подход делает кадровую политику системной, стабильной и, что самое главное - предсказуемой. Кроме того, сохраняется кадровая преемственность, что особенно важно в образовательных и научных организациях системы МВД России. Однако все это весьма правильно выглядит в теории. В действительности же кадровый резерв в полном объеме своих функций не выполняет. Данное обстоятельство связано с целым рядом субъективных причин. Нередки ситуации, когда в кадровом резерве находятся одни сотрудники, а на соответствующую руководящую должность назначаются совсем другие сотрудники. В настоящее время крайне редка ситуация, когда один из заместителей начальника становится руководителем того органа, в котором он является заместителем.

Все это в конечном итоге снижает значимость кадрового резерва, превращает его в пустую, формальную кадровую технологию, которая, по сути, не имеет никакого практического значения. Подобную ситуацию необходимо максимально быстро исправлять и не допускать в дальнейшем злоупотреблений и перегибов в вопросах реализации кадрового резерва. Только в этом случае можно добиться реального совершенствования прохождения правоохранительной службы в системе МВД России²⁹.

Как уже отмечалось ранее, оценивать эффективность органов и организаций систем МВД России можно по различным критериям. В частности, С.И. Ушаков отметил, что «понятие «оценка кадров» можно рассматривать как с позиции общей оценки кадрового потенциала органов внутренних дел на уровне различных обобщенных его характеристик (образование, профессиональный опыт), так и в персонифицированном смысле - как оценку каждого сотрудника в отдельности».

Как нам представляется, важно как одно, так и другое. В конечном итоге эффективность работы органов и организаций системы МВД России

²⁹ Профессионально-педагогическая подготовка преподавателей образовательных учреждений МВД России: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Норма, 2016. – С. 74.

скадывается из эффективности работы каждого сотрудника в отдельности. Поэтому важно иметь хотя бы примерные критерии определения эффективности служебной деятельности того или иного сотрудника. Универсальных критериев определения эффективности служебной деятельности в такой сложной и многообразной стране, как Россия – быть в принципе не может.

Свою служебную деятельность сотрудники осуществляют в крупных городах и сельских поселениях, где различная экономическая, демографическая ситуация и т.д. Но можно в соответствующих должностных (профессиональных) стандартах определить примерный набор компетенций, которыми должны обладать сотрудники той или иной должностной группы. Тогда не нужно будет «гонять» личный состав на бесчисленные спортивные мероприятия, огневые подготовки и т.п. Этот аспект в служебной деятельности носит, конечно, важный характер, тем не менее перегибы в его реализации очень часто отвлекают сотрудников от выполнения ими своих непосредственных должностных обязанностей, создают никому не нужную нервозность и т.п.

Следует признать, что более 90% сотрудников в ходе прохождения всей своей службы никогда не получают на постоянное ношение закрепленное за ними табельное оружие. Примерно такое же количество сотрудников – в силу своих должностных обязанностей – никогда не задерживают правонарушителей. В этой связи нет практического смысла перегружать сотрудников занятиями по огневой и физической подготовке. Конечно, такие занятия в принципе необходимы. Однако, как это, к сожалению, иногда бывает, идея доводится до абсурда. Сотрудники, зачастую, в основном заняты подготовкой к сдаче различных зачетов, сдачей зачетов или пересдачей плохо сданных зачетов ранее.

При этом следует заметить, что некоторые нормативы, например по боевому разделу «самбо», определенные категории сотрудников (пожилые, женщины и т.д.) выполнить просто не могут без специальной длительной

подготовки, а полученный в результате большой потери времени и нервов (а зачастую и здоровья) вождеденный зачет все равно не отражает (часто совсем не отражает) реального положения вещей, а лишь заставляет одних сотрудников (сдающих) унижаться перед другими (принимающими), что в ряде случаев создает нервную обстановку в подразделении. Утверждение, что это не так – демагогия или лукавство. Вместе с тем сотрудники, «плохо» сдающие нормативы, могут быть незаменимыми специалистами в непосредственной сфере своей служебной деятельности. Необходим «сбалансированный» подход к различным категориям сотрудников. Подходить с одинаковыми мерками к сотруднику патрульно-постовой службы полиции и, например, к профессору ведомственного вуза МВД – нецелесообразно и весьма расточительно.

И последний аспект, на который необходимо обратить внимание – вопрос, касающийся разрешения служебных споров, которые возникают в процессе прохождения государственной службы в системе МВД России. Конфликты между людьми – процесс во многом объективный, порой прямо вытекающий из природы человека. Однако служебный конфликт продиктован весьма специфической мотивацией, поэтому очень важно, чтобы его разрешение проходило в установленной нормативно-правовой и процессуальной форме.

Как следует из ст. 72 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», служебный спор в органах внутренних дел – это неурегулированные разногласия по вопросам, касающимся применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере внутренних дел и контракта, между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и сотрудником органов внутренних дел или гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел либо ранее состоявшим на службе в органах внутренних дел, а также между прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником) и

сотрудником. Законом, а также приказом МВД России от 13 августа 2012 г. № 782 «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации», как бы «определяется» процедура разрешения соответствующего спора.

Анализ вышеперечисленных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на нормативно-правовое регулирование обозначенного вопроса, он должным образом все же не определен. Как в законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», так и в соответствующем приказе не закреплён процессуальный порядок разрешения служебного спора, отсутствует указание на формирование соответствующей комиссии по ее разрешению. А, как показывает практика, для разрешения служебных (трудовых) споров необходима специальная комиссия. Очень важно, чтобы в ее состав включали не только действующих сотрудников кадровых и правовых подразделений, но и независимых от непосредственного руководителя представителей гражданского общества. Например, было бы целесообразно правильно включать в состав различных комиссий, в том числе по разрешению служебных споров, представителей официально непризнанного руководством МВД профсоюза сотрудников органов внутренних дел. В этом случае возможно ожидать каких-либо реальных решений, направленных на защиту сотрудника органов внутренних дел, права и законные интересы которого нарушены или ущемлены со стороны руководства органа или организации системы МВД России.

В завершение отметим, что руководству МВД России не следует, по нашему мнению, отстраняться от участия в тех или иных процессах, связанных с реализацией кадровой политики, а также от общественности и граждан, которые высказывают свое мнение, отличное от официальной точки зрения, поскольку все граждане России в конечном итоге заинтересованы в процветании и развитии нашей страны. В этой связи вовлечение в работу органов и организаций системы МВД России самых различных институтов гражданского общества, учет в служебной деятельности позитивной

общественной критики может только способствовать совершенствованию порядка прохождения правоохранительной службы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также повышению авторитета и престижа института государственной службы вообще.

2.2. Совершенствование кадровой политики в области вопросов поддержания служебной дисциплины в органах внутренних дел

Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 1 ст. 4 ФЗ «О полиции»).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, служба в органах внутренних дел является особым видом государственной службы, направленным на реализацию публичных интересов³⁰, что предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в этих органах, специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Законодатель, определяя их правовой статус, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц³¹.

³⁰ Виноградов Т., Подоплелова О., Храмова Т., Иванов Л. Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 197.

³¹ Определение КС РФ от 25 ноября 2010 г. № 1547-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дмитриева Юрия Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 5 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом «м» ч. 7 ст. 19 Закона Российской Федерации «О милиции»; Определение КС РФ от 24 июня 2014 г. № 1405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Порядок и условия прохождения службы в органах внутренних дел, требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел урегулированы в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.

Сотрудник органов внутренних дел обязан не допускать злоупотреблений служебными полномочиями, соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, а также соблюдать требования к служебному поведению сотрудника (п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ).

В силу п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, предусматривающего требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел, при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен заботиться о сохранении своих чести и достоинства, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти.

Кодексом профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1138, было предусмотрено, что поведение сотрудника всегда и при любых обстоятельствах должно быть безупречным, соответствовать высоким стандартам профессионализма и нравственно-этическим принципам стража правопорядка. Ничто не должно порочить деловую репутацию и авторитет сотрудника. Согласно п. 2 ст. 3 Кодекса наряду с моральной ответственностью сотрудник, допустивший нарушение профессионально-этических принципов, норм и совершивший в связи с этим правонарушение или дисциплинарный проступок, несет дисциплинарную ответственность.

На основании приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 883 приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 утратил силу. При этом п. 2 приказа от 31 октября 2013 г. № 883 предусмотрено, что до издания Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации в системе МВД России следует руководствоваться Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

В Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренном решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), установлено, что государственные (муниципальные) служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны среди прочего соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы (подп. «ж» п. 11 Типового кодекса), а также воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственным (муниципальным) служащим должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа либо органа местного самоуправления.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ рассматривает проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел, как проступок, умаляющий авторитет органов внутренних дел и противоречащий требованиям, предъявляемым к сотрудникам, независимо от того, предусмотрена ли за данное деяние административная либо уголовная ответственность³². Судами также отмечается, что увольнение по данному основанию не поставлено в зависимость от наличия либо отсутствия

³² Определение КС РФ от 29 марта 2016 г. № 496-О

процессуального акта, подтверждающего факт совершения преступления³³, хотя, как показывает практика, нередко речь идет именно о ситуациях, дающих основания ставить вопросы о возможности осуществления уголовного преследования сотрудника либо о его административной ответственности³⁴. В то же время суды обращают внимание на то, что факт возбуждения уголовного дела не может являться безусловным основанием доказательства того, что им совершен поступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел³⁵. А сотрудники оценивают свое поведение (при нарушении служебной дисциплины) в профессиональной деятельности, как ориентированное на неравноправие сторон и учет интересов разных участников при принимаемых решениях руководителями³⁶.

Обзор судебной практики позволяет отнести к таким поступкам самые разнообразные действия.

1. Так, министр МВД России направил телеграммы в адрес территориальных управлений, в которых указал, что решение о выезде за границу личного состава должно приниматься в исключительных случаях с учетом всех факторов, в том числе общественно-политической и криминогенной обстановки в стране пребывания, уровня осведомленности сотрудников и военнослужащих в сведениях, составляющих государственную тайну.

В ходе служебной проверки было установлено, что дознаватель ОМВД С. проигнорировала указания об ограничении выезда за границу и улетела в отпуск во Вьетнам, скрыв данный факт с указанием недостоверных сведений о выезде в отпуск.

³³ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 21 апреля 2016 г. по делу № 33-6629/2016.

³⁴ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 27 апреля 2016 г. по делу № 33- 1758/2016.

³⁵ Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33-2345/2016.

³⁶ Виноградов Т., Подоплелова О., Храмова Т., Иванов Л. Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 2. – С. 197.

За это С. была уволена из МВД в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органа внутренних дел.

Пыть-Яхский городской суд признал приказ об увольнении незаконным, заключение проверки необоснованным, ссылаясь на то, что в момент написания рапорта о предоставлении отпуска С. не знала о выезде во Вьетнам, к тому же Вьетнам не указан в опубликованном МИД списке стран, не рекомендованных для посещения гражданами России, и С. не имеет допуска к государственной тайне. Однако отдел МВД это решение обжаловал, заявив, что увольнение С. произведено не за выезд за пределы Российской Федерации, а за ненадлежащее исполнение должностной инструкции. Судебная коллегия решила, что С., скрыв факт предполагаемого выезда во время отпуска за границу, проявила неискренность³⁷.

Решением обозначенной проблемы ведется: во-первых, прямой запрет на выезд отдельной категории лиц, с законодательным закреплением, а во-вторых, ознакомление сотрудников полиции под подпись, с ограничениями по выездам за границу. Причем юридически ограничения должны быть закреплены на уровне федерального законодательства.

2. С майором Ф. был расторгнут контракт за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, который заключался в уклонении от сдачи в отдел кадров загранпаспорта. Ф. обжаловала увольнение в суде, заявив, что не обязана была сдавать загранпаспорт, имея третью форму допуска к секретным сведениям, дополнительные распоряжения до нее не доводились. О том, что она совершала вылеты за границу, ее руководитель в известность был поставлен.

Суд установил, что согласно указанию МВД России сотрудникам, имеющим доступ к секретным сведениям по третьей форме, необходимо сдать загранпаспорта на хранение в подразделение делопроизводства и режима. Суд пришел к выводу о правомерности увольнения Ф.³⁸.

³⁷ Апелляционное определение от 03.11.2015 г. – № 33-4937/2015.

³⁸ Решение Новгородского района суда от 10.07.2015 г. – № 2-2832/2015.

Решением обозначенной проблемы видится то, что в Закон «О полиции» необходимо внести изменения в части указания субъектов, которые должны сдавать загранпаспорта в отдел кадров подразделения и ознакомления под роспись данную категорию лиц.

3. А. обратился в суд с иском к территориальному органу внутренних дел по субъекту Российской Федерации о признании увольнения незаконным и восстановлении на службе.

В обоснование требований А. указал, что проходил службу в органах внутренних дел, был уволен из органов внутренних дел по п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел. А. считал увольнение незаконным, поскольку подобного проступка он не совершал. Судом было установлено, что основанием к увольнению А. со службы в органах внутренних дел послужило заключение служебной проверки территориального органа внутренних дел по субъекту Российской Федерации, из которого следует, что 20 августа 2013 г. сотрудниками полиции задержан находившийся в отпуске А., который в грубой форме, выражаясь нецензурной бранью, требовал от наряда полиции не задерживать граждан Республики Узбекистан для проверки соблюдения правил въезда в Российскую Федерацию и режима проживания в Российской Федерации, угрожая принять меры к сотрудникам полиции после выхода из отпуска. По заключению служебной проверки А., нарушив положения Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1138 (действовавшего в период возникновения спорных отношений), совершил проступок, порочащий честь сотрудника полиции, в связи с чем подлежит увольнению.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала, что факт совершения истцом проступка, порочащего честь сотрудника полиции, подтвержден заключением

служебной проверки, порядок привлечения истца к дисциплинарной ответственности в виде увольнения со службы ответчиком соблюден, поэтому оснований не применять к спорным отношениям п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ у судов первой и апелляционной инстанций не имелось. В связи с изложенным Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные акты и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции³⁹.

Решением обозначенной проблемы может служить включение в Закон «О полиции» нормативного закрепления, в части оснований увольнения и признания проступка тяжким, с возможным увольнением.

Подобным образом предлагается разрешать и следующее судебное решение.

4. Жарков О.А. проходил службу в органах внутренних дел с октября 1995 года, с сентября 2011 г. он замещал должность УМВД России по г. . Приказом ГУ МВД России по Свердловской области от 9 апреля 2013 г. № 268 л/с истец был уволен из органов внутренних дел по п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел.

Основанием для издания данного приказа явилось заключение служебной проверки от 29 марта 2013 г., утвержденное начальником УМВД России по г. Екатеринбург, в ходе которой было установлено, что Жарков О.А. совершил проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел, выразившийся в том, что 21 января 2013 г. он обратился в ОАО «Банк «Уралсиб» с заявлением-анкетой и пакетом документов для получения потребительского кредита на сумму руб. В данном заявлении Жарков О.А.

³⁹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г. – № 45-КГ14-13.

указал, что основным местом его работы является УМВД России по г. Екатеринбург, а кроме того, что он имеет дополнительные источники дохода, являясь наемным работником – ООО ЧОО «. При этом он представил в кредитное учреждение трудовой договор и справку о доходах по должности ООО ЧОО «» от 23 января 2013 г. для получения кредита с подписями директора, главного бухгалтера и печатью организации.

В последствии Жарков О.А. стал утверждать, что он никогда не занимался иной деятельностью, кроме служебной в органах внутренних дел, а информация, изложенная им в заявлении анкете, является недостоверной и размещенной там с целью получения кредита.

Указанные действия квалифицированы заключением служебной проверки и подтверждены судебным решением как нарушающие принципы и нормы профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел, порочащие честь сотрудника органов внутренних дел, наносящие ущерб государству, репутации сотрудника органов внутренних дел, дискредитирующие органы внутренних дел⁴⁰.

5. Иванько Н.С. совершила проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел, нарушив требования п. 1 ч. 1 ст. 12, п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, п. 4 ст. 7, п. 1 ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», подп. «ж» п. 11 Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренного решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), подп. «а» п. 5 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, что выразилось в недостойном поведении в быту в состоянии алкогольного опьянения, отказе от прохождения медицинского освидетельствования, сокрытии факта совершенного в отношении ее

⁴⁰ Определение Верховного Суда РФ от 12.09.2014 № 45-КГ14-7.

противоправного деяния и в поддержке связей с криминальным контингентом⁴¹.

Как правило, суды принимают решение, основываясь на проведенных служебных проверках, по результатам которых сотрудники, допустившие нарушения служебной дисциплины, были уволены.

Однако представляет интерес и другая позиция, согласно которой основанием к увольнению являются не материалы служебной проверки, – в приказе об увольнении со службы указывается конкретный факт совершения дисциплинарного проступка, например, совершение административного правонарушения, совершение преступления, при этом есть протокол об административном правонарушении, акт освидетельствования, медицинское заключение, постановление о возбуждении уголовного дела и т.д.⁴²

При проведении служебной проверки необходимо выявить причины, характер и обстоятельства совершения сотрудником дисциплинарного проступка, установить необходимые обстоятельства.

В таком случае юридически значимым является установление не причин совершенного проступка, а выяснение и доказывание в суде при рассмотрении гражданских дел о восстановлении на службе факта совершения дисциплинарного проступка, повлекшего увольнение.

Кроме того, проведение служебной проверки является правом, а не обязанностью руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, для решения вопроса о законности увольнения сотрудника органов внутренних дел со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, т.е. по п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, юридически значимым обстоятельством является установление

⁴¹ Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2016 № 74- КГ15-145.

⁴² Лепеха К.В. Увольнение должностных лиц из органов внутренних дел по основаниям совершения проступка, порочащего честь сотрудника ОВД // Законность. – 2017. – № 8. – С. 29.

факта совершения сотрудником органов внутренних дел действий, подрывающих деловую репутацию и авторитет органов внутренних дел, нарушающих требования к поведению сотрудника при осуществлении служебной деятельности и во внеслужебное время, а также требований по соблюдению профессионально-этических принципов, нравственных правил поведения, закрепленных приведенными выше положениями нормативных актов.

Выводы по второй главе.

Подводя итог вышесказанному следует отметить, что для разрешения спорных вопросов в части привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников полиции. необходимо:

1. Для разрешения служебных (трудовых) споров необходима специальная комиссия. Очень важно, чтобы в ее состав включали не только действующих сотрудников кадровых и правовых подразделений, но и независимых от непосредственного руководителя представителей гражданского общества.

2. Руководство МВД России не следует отстраняться от участия в процессах связанных с реализацией кадровой политики от общественности и граждан, которые высказывают свое мнение, отличное от официальной точки зрения.

Заключение

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что понятие дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД и понятие служебной дисциплины коррелируют как взаимообусловленные и взаимосвязанные. При этом при наступлении определенных обстоятельств первое является следствием второго.

Широкий перечень служебных вопросов, непосредственно связанных со служебной дисциплиной и оказывающих на нее влияние, нашли закрепление в едином нормативно-правовом акте – Федеральном закон «О полиции» от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ, что являлось удобным для руководящих кадров ОВД, призванных организовывать и обеспечивать служебную деятельность, и сотрудников, реализующих полномочия по выполнению возложенных на них обязанностей.

Правовая регламентация служебной дисциплины нашла в Федеральном законе от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Однако, нормативно-правовые акты зачастую не рассматривают все вопросы, касающиеся правоотношений заинтересованных субъектов, в нашем случае, в ходе исследования мы выявили «слабые» моменты и определили пути их решения.

Основываясь на анализе нормативных правовых актов можем сделать вывод о том, что, несмотря на нормативно-правовое регулирование нарушения служебной дисциплины, четкого понятия законодатель не обозначает, по вопросам касающегося увольнения сотрудника полиции. Так, в законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» и в соответствующем приказе не закреплен процессуальный порядок разрешения служебного спора, отсутствует указание на формирование соответствующей

комиссии по ее разрешению. А, как показывает практика, для разрешения служебных (трудовых) споров необходима специальная комиссия. Очень важно, чтобы в ее состав включали не только действующих сотрудников кадровых и правовых подразделений, но и независимых от непосредственного руководителя представителей гражданского общества. Например, было бы целесообразно правильно включать в состав различных комиссий, в том числе по разрешению служебных споров, представителей официально непризнанного руководством МВД профсоюза сотрудников органов внутренних дел. В этом случае возможно ожидать каких-либо реальных решений, направленных на защиту сотрудника органов внутренних дел, права и законные интересы которого нарушены или ущемлены со стороны руководства органа или организации системы МВД России.

Руководству МВД России не следует, по нашему мнению, отстраняться от участия в тех или иных процессах, связанных с реализацией кадровой политики, а также от общественности и граждан, которые высказывают свое мнение, отличное от официальной точки зрения, поскольку все граждане России в конечном итоге заинтересованы в процветании и развитии нашей страны. В этой связи вовлечение в работу органов и организаций системы МВД России самых различных институтов гражданского общества, учет в служебной деятельности позитивной общественной критики может только способствовать совершенствованию порядка прохождения правоохранительной службы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также повышению авторитета и престижа института государственной службы вообще.

Отдельно хотелось бы остановиться на проблемных вопросах выявленных в ходе исследования:

- в настоящее время имеются недостатки правовой регламентации профессионального труда сотрудников ОВД;
- очевидна низкая эффективность функционирования системы юридической защиты сотрудников ОВД;

- отмечается, необходимость поддержания служебной дисциплины;
- имеется объективная потребность в теоретической разработке проблем и вопросов правовой регламентации профессионального труда сотрудников ОВД;
- заметна необходимость теоретико-правового осмысления юридических и организационных основ государственной правоохранительной службы и поиском способов качественного повышения эффективности деятельности соответствующих органов.

Далее следует отметить проблемы, возникающие в вопросах, касающихся соблюдения служебной дисциплины, в данном вопросе Положение и Закон о службе во многом совпадают, но в новом Законе расширены основания для увольнения со службы в ОВД, в связи с нарушением служебной дисциплины.

Сотрудники ОВД подлежат увольнению за грубое нарушение служебной дисциплины; представление подложных документов или заведомо ложных сведений при приеме на службу; неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме; а также в связи с осуждением за преступление.

Несмотря на то, что в законодательстве дается понятие грубого нарушения служебной дисциплины, а одним из оснований увольнения является «несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации». Но, мы видим отсутствие в законодательстве прямого ограничения, на уровне федерального законодательства, некоторых элементов. В связи с чем видится необходимость внести в действующее законодательство следующие изменения.

1. п. 1.1. ст. 49 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«1.1. Несоблюдение сотрудником ограничений в части касающийся временных мер по непосещению стран опубликованном МИД, как нереккомендованных».

«1.2. Несоблюдение сотрудникам, имеющим доступ к секретным сведениям по третьей, второй и первой форме, обязанности по сдаче загранпаспорта на хранение в подразделение делопроизводства и режима».

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 04.07.2020 г. № 1-ФКЗ [одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020] // (Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 04 июля 2020 г.).
2. Кодекс об административных правонарушениях: Федеральный закон: текст с изменениями на 09 марта 2021 г. № 38-ФЗ [принят 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря (Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 9 марта 2021 г.).
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями на 5 апреля 2021 г. № 78-ФЗ [принят 08 января 1997 г. № 1-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 05 апреля 2021 г.).
4. О полиции: федеральный закон: текст с изменениями на 5 апреля 2021 г. № 80-ФЗ [принят 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 05 апреля 2021 г.
5. О службе в органах внутренних дел: федеральный закон: текст с изменениями на 8 апреля 2020 г. № 429-ФЗ [принят 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 08 апреля 2021 г.
6. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации: Федеральный закон: текст с изменениями на 31 июля 2020 г. № 288-ФЗ [принят 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 19 июля 2020 г.

Научные, учебные, справочные издания

7. Барабанов Н. П., Кутаков С. А. Теоретические, правовые и организационные основы взаимодействия структурных подразделений исправительного учреждения по обеспечению правопорядка: учебное пособие / Н. П. Барабанов, С.А. Кутаков. – Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2004. – 214 с.

8. Герасимов А. А. Обеспечение безопасности сотрудников исправительных учреждений ФСИН России / А. А. Герасимов // Уголовно-исполнительная система: педагогика, психология и право: материалы Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х частях. Под общей редакцией В.А. Уткина. – Томск: ФКУ ДПО Томский ИПКР ФСИН России. – 2018. Ч. 1. – 845 с.

9. Громов М. А. Безопасность персонала уголовно-исполнительной системы : монография / М. А. Громов. – Рязань: Академия ФСИН России, 2006. – 516 с.

10. Громов М. А. Обеспечение безопасности: учебное пособие / М. А. Громов. – М.: Норма, 2008. – 193 с.

11. Громов М. А. Организация безопасности в исправительных учреждениях: учеб. пособие / М. А. Громов. – Рязань: Академия ФСИН России, 2005. – 326 с.

12. Девяшин, Д.Г., Правовые основы применения мер безопасности сотрудниками УИС: учебное пособие / Д.Г. Девяшин. – Ч.1. – Томск: ТФ ФКОУ ВПО Кузбасский институт ФСИН России. – 2010. – 256 с.

13. Дмитриева М. А., Крылов А. А. Психология труда и инженерная психология: учебник / М. А. Дмитриева. Л.: Ленинград, 1979. – 224 с

14. Казак Б. Б., Паршков А. В., Смирнова И. Н. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе в механизме реализации

уголовно-исполнительной политики: монография / Б. Б.Казак, А. В. Паршков, И. Н. Смирнова. – Псков: ППК, 2007. – 312 с.

15. Кашуба Ю. А., Хижняк В. И. Реализация международных стандартов обращения с осужденными в уголовно-исполнительной политике: монография / Ю. А. Кашуба, В. И. Хижняк. – Рязань: Академия ФСИН России, 2005. – 235 с.

16. Корчемный П.А. Психологическая устойчивость в чрезвычайных ситуациях: учебное пособие / П. А. Корчемный, А. П. Елисеев. – Новогорск: НОВР, 2000.– С. 76.

17. Мелентьев М. П. О понятии и критериях эффективности исполнения наказания в виде лишения свободы: избр. тр / М. П. Мелентьев – Рязань, 2007. – 656 с.

18. Мелентьев М. П. Функции и структура управления исправительно-трудовыми учреждениями: учебник / М.П. Мелентьев. – Рязань: Институт МВД, 1971. – 158 с.

19. Методика специальной подготовки и тактико-специальных учений с невоенизированными формированиями гражданской обороны: методические указания. Нижний Новгород: НИУ. – 1985. – 56 с.

20. Столяренко А. М. Юридическая педагогика: курс лекций / А. М. Столяренко. – М., 2000. – 356 с.

21. Юридическая педагогика в МВД / Под ред. А.М. Столяренко. – М., 1997. – 358 с.

Материалы периодической печати

22. Аксенов А. А. Взаимодействие, как основа профилактики правонарушений / А. А. Аксенов // Алея науки. – 2017. – № 2. – С. 23–26.

23. Багреева Е. Г. Приоритеты пенитенциарной системы Финляндии / Е. Г. Багреева // Преступление и наказание. – 2006. – № 2. – С. 22–25.

24. Баирова Т. Б. Изменение личностных особенностей сотрудников на разных этапах профессиональной деятельности / Т. Б. Баирова // Вестник Бурятского государственного университета. Педагогика. Филология. Философия. – 2012. – № 14. – С. 97–102.

25. Бочкарев В.В. Уголовно-исполнительные средства обеспечения частно-предупредительной функции лишения свободы / В. В. Бочкарев // Прикладная юридическая психология. – 2014. – № 4. – С. 175–178.

26. Гирько С. И., Лосева С. Н. Организационные начала профилактической деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и ее взаимодействие с органами внутренних дел / С. И. Гирько, С. Н. Лосева // Современный юрист. – 2018. – № (1) 22. – С. 36–40.

27. Ермолаева Е. П. Преобразующие и идентификационные аспекты профессиогенеза / Е. П. Ермолаева // Психологический журнал. – 1998. – № 4. – С. 80–87.

28. Конарев, М. Ю. Критерии наступления уголовной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы за действия, связанные с применением ими физической силы, специальных средств и оружия / М. Ю. Конарев // Уголовно-исполнительное право. – 2013. – № 2. – С. 56–60.

29. Крымов А. А. Взаимодействие органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы в вопросах предупреждения и раскрытия преступлений / А. А. Крымов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – № 2(8). – С.68–72.

30. Лепеха К.В. Увольнение должностных лиц из органов внутренних дел по основаниям совершения проступка, порочащего честь сотрудника ОВД / К. В. Лепеха // Законность. – 2017. – № 8. – С. 29–31.

31. Матвеев С. П. О правовом регулировании дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел / С. П. Матвеев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 4. – С. 30–34.

32. Профессионально-педагогическая подготовка преподавателей образовательных учреждений МВД России: опыт, проблемы, перспективы / Под ред И.М. Колер. – М.: Юррайт, 2016. –256 с.

33. Сафронов А. Д. Правовая природа службы в органах внутренних дел и профессиональное сознание молодых сотрудников / А. Д. Сафронов // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2007. – № 13. – С. 68–71.

34. Усеев Р. З. Обеспечение безопасности исправительных учреждений: понятие, принципы и задачи / Р. З. Усеев // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2015. – № 2. – С. 17–21.

35. Чорный В. Н. Административно-правовые режимы обеспечения безопасности в уголовно-исполнительной системе / В. Н. Чорный, Е. В. Сенатова // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2017.– № 2. – С. 39–44.

Диссертации и авторефераты

36. Канцарин Ф. Г. Взаимодействие исправительно-трудовых учреждений с милицией и общественностью в предупреждении преступлений со стороны освобожденных от наказания: дис. ... канд. юрид. наук / Ф. Г. Канцарин. – М.: Академия МВД СССР, 1971. – 152 с.

37. Коробова И. Н. Эффективность норм уголовно-исполнительного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Коробова. – М.: МГУ, 2010. – 23 с.

38. Маюров Н. П. Дисциплинарные правоотношения в советской милиции (1917–1991 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук / Н. П. Маюров. – СПб.: Академия МВД России, 2005. – 856 с.

39. Подупейко А. А. Служебная дисциплина в органах внутренних дел и организационно-правовые средства ее обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Подупейко. – Минск: МГУ, 2000. – 24 с.

40. Цаплин И. С. Правовые и организационные основы охраны исправительных учреждений Минюста России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2002. – 24 с.

Материалы юридической практики

41. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 21 апреля 2016 г. по делу № 33-6629/2016

42. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 27 апреля 2016 г. по делу № 33- 1758/2016.

43. Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33-2345/2016.

44. Апелляционное определение от 03.11.2015 № 33-4937/2015.

45. Виноградов Т., Подоплелова О., Храмова Т., Иванов Л. Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 197.

46. Материалы научно-исследовательской работы / Алямкин Д. А. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2020. – 11 с.

47. Определение КС РФ от 25 ноября 2010 г. № 1547- О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дмитриева Юрия Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 5 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом «м» ч. 7 ст. 19 Закона Российской Федерации «О милиции»; Определение КС РФ от 24 июня 2014 г. № 1405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона

«О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

48. Определение КС РФ от 29 марта 2016 г. № 496-О

49. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г. № 45-КГ14-13.

50. Определение Верховного Суда РФ от 12.09.2014 № 45- КГ14-7.

51. Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2016 № 74- КГ15-145
Решение Новгородского района суда от 10.07.2015 № 2-2832/2015