

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОСТОЧНО-СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

ИРКУТСК

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования
«Восточно-Сибирский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Учебно-методическое пособие

Иркутск
Восточно-Сибирский институт МВД России
2019

УДК 351.74/.76
ББК 67.405

Печатается по решению редакционно-издательского совета
ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»

Рецензенты:

О. В. Турчина, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФГКОУ ВО ДВЮИ МВД России,

канд. юрид. наук, доц.;

И. Г. Бублик, начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин
Барнаульского юридического института МВД России,

канд. юрид. наук, доц.

Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: некоторые аспекты правового регулирования на современном этапе: учебно-методическое пособие / авт.-сост. В.В. Белозерцева, К.С. Миклошевич, А.И. Сирохин. – Иркутск: ВСИ МВД России, 2019. – 48 с.

В учебно-методическом пособии отражены некоторые аспекты правового регулирования и обеспечения законности и дисциплины при прохождении службы в ОВД. Представлена методика применения правовых норм по отдельным вопросам.

Предназначено для служебной подготовки сотрудников органов внутренних дел, может быть использовано для организации и проведения занятий в системе подготовки личного состава структурных подразделений органов внутренних дел

УДК 351.74/.76
ББК 67.405

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Правовые основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации.....	5
Глава 2. Некоторые аспекты обеспечения законности и дисциплины в ОВД.....	15
Глава 3. Правовое регулирование ответственности государственных служащих органов внутренних дел	26
Заключение	42
Список рекомендуемой литературы.....	45

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность вопросов надлежащего правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел, укрепления законности и обеспечения служебной дисциплины не вызывает сомнений.

Поскольку поддержание общественного порядка и безопасности относится к одной из функциональных задач полиции, как важного государственного института, постольку и требования к сотрудникам полиции находятся на высоком уровне.

Неисполнение таких требований приводит к фактам нарушения законности и дисциплины, что, в свою очередь, дискредитирует среди граждан как правоохранительные органы, так и способность государства обеспечить безопасность и защиту населения от противоправных посягательств.

Еще в 2014 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин в своем обращении к Федеральному Собранию РФ обозначил важность вопроса соблюдения норм законности и укрепления правопорядка в обществе¹.

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России, состоявшемся 28 февраля 2018 г., министр внутренних дел Владимир Колокольцев отметил, что, несмотря на позитивные изменения, связанные с созданием в служебных коллективах органов внутренних дел атмосферы нетерпимости к противоправному поведению, кардинального перелома в вопросах соблюдения законности не произошло².

Потребность привития специальных знаний, умений и навыков, необходимых сотрудникам органов внутренних дел при реализации возложенных на них задач, при этом зачастую в пределах служебного усмотрения с учетом складывающейся ситуации, наглядно демонстрирует повышенные требования к вопросам надлежащей подготовки личного состава.

Следовательно, и на сегодняшний день повышение уровня правового регулирования службы в органах внутренних дел, укрепление служебной дисциплины и законности выступает одним из приоритетных направлений деятельности как МВД России, так государства в целом.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 дек. 2014 г. // Рос. газ. 2014. 5 дек.

² Доклад министра внутренних дел В. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56949>

ГЛАВА 1.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Первым законом о государственной службе в Российской Федерации стал Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Принятие данного закона было актуальным, нужным, своевременным, но если под понятие государственных служащих по этому закону сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации подпадали, то под понятие государственная должность государственной службы этого же закона уже не подпадали, так как должности делились на категории «А», «Б», «В», о чем специальное законодательство о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не упоминало. Вероятнее всего, законодатель подсознательно при подготовке и принятии данного закона имел в виду государственную гражданскую службу. Тем не менее, закон распространялся и на сотрудников органов внутренних дел, признавая их государственными служащими.

Отношения государственной службы в органах внутренних дел регулируются широким перечнем источников права: законами, подзаконными актами, локальными актами. Законодательство о государственной службе в органах внутренних дел Российской Федерации сформировано полностью, создана комплексная нормативно-правовая база. Так как данный вид службы является федеральным, то регионы и муниципалитеты не могут принимать нормативные правовые акты по этому вопросу.

В последние годы идет радикальное изменение нормативных правовых актов, которые осуществляют регулирование основных моментов прохождения службы в органах внутренних дел. Комплекс нормативно-правовых актов государственной службы в ОВД явился результатом этого процесса. Пособие посвящено обзору основополагающих нормативных документов, осуществляющих процессы прохождения государственной службы в ОВД.

Правовой основой службы в органах внутренних дел Российской Федерации являются:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (далее ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ»);
- 3) федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

(далее ФЗ № 247-ФЗ «О социальных гарантиях») и другие федеральные законы, регламентирующие правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел;

4) нормативные правовые акты Президента Российской Федерации;

5) нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;

6) нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, существует целостная система нормативно-правовых актов, главным из которых является Конституция Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государств». В соответствии со ст. 18 Конституции РФ: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Нормы Конституции РФ позволяют сформулировать основные принципы государственной службы в России:

1. Прямое действие норм Конституции. Данный принцип провозглашен в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации». К сожалению, в органах внутренних дел РФ до сих пор среди отдельных сотрудников существует практика первоочередного применения подзаконных нормативно-правовых актов, причем с неправильной их трактовкой. Нормы юридической техники в настоящее время не позволяют принимать нормативно-правовые акты, противоречащие Конституции РФ. Сотрудник органов внутренних дел должен четко осознавать юридическую силу нормативно-правовых актов и их иерархию. К сожалению, в некоторых ситуациях с точки зрения дисциплинарной ответственности сотрудникам органов внутренних дел проще следовать не нормам Конституции РФ, а требованиям или указаниям вышестоящего должностного лица.

2. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Сотрудники органов внутренних дел должны в приоритетном порядке заботиться о соблюдении и защите прав людей, так как от их действий зависят судьбы людей. Аналогично принцип должен действовать и в отношении сотрудников органов внутренних дел.

3. Строгое соблюдение компетенции. Этот принцип государственной службы вытекает из принципа разделения властей. Должны быть установ-

лены компетенционные рамки каждого государственного органа, определены пределы его ведения.

Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типовым положением о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, определены основные задачи, права и полномочия МВД РФ. Руководство деятельностью Министерством осуществляет Президент РФ. В Указе Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 прописаны полномочия ОВД.

4. Политическая и идеологическая нейтральность государственных служащих.

Часть 2 ст. 13 Конституции РФ гласит: никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Сотрудник органов внутренних дел должен соблюдать нейтральность. В соответствии со ст. 4 ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ» сотрудник органов внутренних дел не может быть членом политических партий, что является обоснованным ограничением.

Государственная служба в ОВД – один из трех видов государственной службы (в законе он определен как «государственная служба иных видов», ранее в Законе было понятие правоохранительная служба. Изменение понятия «правоохранительная служба» на понятие «государственная служба иных видов» представляется нецелесообразным).

Государственная служба иных видов наряду с государственной гражданской службой и военной входят в систему государственной службы, установленную федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее ФЗ № 58-ФЗ).

ФЗ № 58-ФЗ содержит бланкетные нормы, отсылающие к иным нормативным правовым актам и четко дает понять, что нормы трудового права дополнительно в отношении государственных служащих не применяются (за исключением случаев когда правоотношения не урегулированы специальными нормами). Законодательство о государственной службе является единственным источником правового регулирования государственно-служебных отношений.

Таблица 1

Сопоставление принципов государственной службы, отраженных в федеральных законах, регулирующих государственную службу

Принципы государственной службы			
№ п/п	Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»	Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»
1	Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты		Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина
2	<p>Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы</p> <p>Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации</p>		

3	Равный доступ граждан к государственной службе	Обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел	
4	<p>Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих</p> <p>Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц</p>		Открытость и публичность

5	Профессионализм и компетентность государственных служащих	Обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел	
6	Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы		Взаимодействие и сотрудничество
7	Законность		Законность
8		Единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел	
9			Беспристрастность
10			Общественное доверие и поддержка граждан
11			Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем

Таким образом, видно, что перечни и формулировки принципов в трех проанализированных законах разные, но дополняющие друг друга.

ФЗ № 58-ФЗ ввел такое понятие, как кадровый резерв. Создание кадрового резерва является задачей государственной важности и в МВД РФ этому придается большое значение. Приказом МВД РФ от 30 августа 2012 г. № 827 утвержден Порядок формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных

органов и подразделений. Документ не дает понятия кадрового резерва в органах внутренних дел. Под кадровым резервом следует понимать специально отобранную группу сотрудников, обладающих высокими профессиональными, деловыми, личностными, моральными качествами, каждый из которых проходит специальную подготовку для замещения вышестоящей должности, с перспективой ее замещения. Работа с кадровым резервом является одним из основных направлений подготовки кадров. Зачисление в кадровый резерв, кроме всего прочего, является мерой морального стимулирования сотрудников, ведь не секрет что многие уходят со службы, не видя перспектив должностного роста. Таким образом, кадровый резерв в органах внутренних дел формируется с целью:

1) уменьшения оттока кадров, предотвращения кадрового голода, стабилизации кадрового ядра;

2) сохранения имеющихся знаний;

3) обеспечения преемственности кадров;

4) возможности должностного роста для сотрудников.

Формирование кадрового состава государственной службы в органах внутренних дел обеспечивается:

- созданием кадрового резерва;

- развитием профессиональных качеств;

- оценкой результатов профессиональной служебной деятельности;

- созданием возможностей для должностного (служебного) роста;

- грамотной ротацией кадров;

- использованием современных кадровых технологий (в настоящее время существуют программы, позволяющие все приказы по личному составу формировать автоматически, что значительно экономит время сотрудников кадровых подразделений).

Источником правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел является ФЗ № 3-ФЗ «О полиции». В части вопросов прохождения службы ФЗ № 3-ФЗ «О полиции» во многом дублирует нормы ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ». Более логичным было бы исключить вопросы прохождения службы из ФЗ № 3-ФЗ «О полиции» и оставить там только нормы, регулирующие деятельность полиции, а не «сотрудника и представителя нанимателя».

Предметом регулирования ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ» являются правоотношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел. Данный закон устанавливает терминологический аппарат; регулирует вопросы учреждения и классификации должностей, присвоения специальных званий. ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ» регулирует все аспекты службы от поступления на службу до ее прекращения и охраняет интересы сотрудников.

Значимым событием стало принятие федерального закона от 19 июля

2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее ФЗ № 247-ФЗ «О социальных гарантиях»). В настоящее время сотрудники органов внутренних дел являются одной из самых социально защищенных категорий, что вполне оправданно с учетом их постоянной готовности рисковать жизнью, а также наличием большого количества ограничений и запретов, наложенных на них (запрет на занятие предпринимательской деятельностью, ограничения при выезде за границу Российской Федерации, запрет состоять в политических партиях). Следует отметить, что членами семьи сотрудника и гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел, и лицами, находящимися (находившимися) на их иждивении, почему-то не признаются родители. Здесь возникает противоречие норм ФЗ № 247-ФЗ «О социальных гарантиях» с нормами федерального закона от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» (далее ФЗ № 52-ФЗ), так как в последнем родители являются выгодоприобретателями по обязательному государственному страхованию. ФЗ № 53-ФЗ предусматривает значительные страховые выплаты в случае возникновения страхового случая (от 200 тысяч рублей при получении легкого увечья до 2 млн рублей в случае гибели или смерти).

В целях обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 утвержден Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации (далее Устав). Устав не является декларативным нормативным правовым актом, как считают многие, он содержит конкретные нормы прямого действия, в частности, при назначении дисциплинарного взыскания, оно должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины.

Положением, которое определяет основные критерии заключения договора, предусматривающего обучение гражданина с последующим прохождением службы в подразделениях Министерства внутренних дел РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 14 января 2013 г. № 21, предусмотрен механизм подготовки квалифицированных кадров для органов внутренних дел. При соответствии требованиям к состоянию здоровья, при наличии необходимых документов граждане участвуют в конкурсе на заключение договора на обучение в образовательных организациях, не входящих в систему МВД. Таким образом, реализуется заказ на подготовку кадров. В настоящее время в открытом доступе отсутствуют данные о коли-

честве подготовленных специалистов посредством заключения договоров на обучение в образовательных организациях, не входящих в систему МВД.

Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 878 регулируются оклады денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Большое значение при увольнении со службы для обучающихся и выпускников образовательных организаций высшего образования Министерства внутренних дел Российской Федерации имеют Правила возмещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации затрат на обучение в образовательной организации высшего образования или научной организации Министерства внутренних дел Российской Федерации в случае расторжения с ними контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1465 (далее Правила). Согласно Правилам, определяющим процесс возмещения затрат на обучение, уволенный сотрудник должен в течение 30 дней выплатить образовательной организации суммы, затраченные на его подготовку. Правила предусматривают механизм рассрочки выплат на срок до 3 лет, для получения рассрочки необходимо заключить соглашение. У многих сотрудников возникает вопрос, какие расходы входят в затраты на обучение. Очень многие считают, что сотрудник должен возместить полученное денежное довольствие. Это является ошибочным, так как п. 7 Правил в затраты на обучение включают следующие расходы:

- а) на оплату труда педагогических работников;
- б) на амортизацию учебного оборудования;
- в) на стоимость материальных запасов, использованных в образовательной деятельности при обучении;
- г) на коммунальные услуги;
- д) на услуги связи для целей образовательной деятельности.

Таким образом, денежное довольствие является платой за выполнение служебных обязанностей и возмещению не подлежит. Следует отметить, что по постановлению Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1465 имеется обширная судебная практика, анализ которой показывает, что суды принимают решения о взыскании затрат на обучение в полном объеме.

Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» утверждает порядок прохождения службы в ОВД. Его разработка обусловлена необходимостью консолидации нормативных правовых актов, изданных в целях реализации ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ».

Приказом регламентировано прохождение обучения; прописан порядок отбора на службу; процедура оформления личного поручительства;

устанавливается типовая форма контракта; определен должностной регламент (инструкция) сотрудника органа внутренних дел; регламентированы аттестационные процедуры; порядок установления служебного времени и времени отдыха, а также определены параметры физической подготовки сотрудников и квалификационные требования, которые предъявляются к умениям, знаниям и навыкам.

Кроме того, приказ устанавливает требования к должностям, замещение которых предполагает обязательное наличие у кандидата высшего юридического образования.

Приказом МВД России от 5 мая 2018 г. № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» определен новый порядок организации подготовки кадров для замещения должностей в ОВД. Регулируются вопросы организации подготовки кадров по программам высшего образования, в том числе по участию курсантов, слушателей и адъюнктов образовательных организаций МВД России в мероприятиях по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка; профессионального обучения сотрудников, впервые принятых на службу в ОВД; профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников. Новеллой приказа по отношению к ранее действовавшему законодательству является ослабление в выполнении норматива по стрельбе, для получения оценки «удовлетворительно» зона поражения должна быть поражена двумя и более пулями (ранее тремя и более пулями).

Таким образом, из анализа видно, что создана комплексная нормативная правовая база регулирования государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, состоящая из нормативных правовых актов высокого качества.

ГЛАВА 2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Актуальность вопросов укрепления законности и обеспечения дисциплины в органах внутренних дел не вызывает сомнений. Поскольку поддержание общественного порядка и безопасности относится к одной из функциональных задач полиции, как важного государственного института, постольку и требования к поведению сотрудников полиции находятся на высоком уровне.

Сотрудник органов внутренних дел при реализации действий, предписанных или допускаемых законами и иными нормативными актами, должен неукоснительно соблюдать правовые ограничения и запреты.

Неисполнение таких требований приводит к фактам нарушения законности и дисциплины, что, в свою очередь, дискредитирует среди граждан как правоохранительные органы, так и способность государства обеспечить безопасность и защиту населения от противоправных посягательств. Это связано с тем, что граждане, определяя явное несоответствие противоправных действий сотрудников требованиям закона, приходят к выводу о том, насколько государство обеспечивает их права и свободы. В вопросах защиты их жизни, здоровья и имущества гражданам необходим высокопрофессиональный подход.

На сегодняшний день повышение уровня служебной дисциплины и укрепления законности выступает одним из приоритетных направлений деятельности как МВД России, так государства в целом.

Осуществляя выполнение социально значимых функций, сотрудники во всем должны проявлять пример неотступного соблюдения законности и дисциплины.

В Концепции кадровой политики МВД России на период до 2020 г. одна из приоритетных целей была определена как «...формирование системы профилактики и предупреждения коррупционных и иных правонарушений среди сотрудников, направленной на укрепление служебной дисциплины и законности в служебных коллективах, искоренения причин и условий, порождающих правонарушения и чрезвычайные происшествия в органах внутренних дел»¹.

В целях укрепления служебной дисциплины и обеспечения законности к сотрудникам, нарушающим установленные требования, могут применяться

¹ Концепция кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (на период до 2020 года). URL: https://17.мвд.пф/служба/Gosudarstvennaja_grazhdanskaja_sluzhba/Koncepcija_kadrovaj_politiki_Ministerstv.

меры дисциплинарной ответственности. Изменения, произошедшие в анализируемой сфере в связи с принятием федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342 (далее ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ»), привели к появлению достаточного количества нормативных актов, посвященных регламентации дисциплинарного производства. Вместе с тем потребность в дальнейшей научной проработке с целью повышения эффективности правоприменительной практики в обозначенной сфере правоотношений очевидна.

В структуре нормативно-правовых актов, посвященных дисциплинарному производству в органах внутренних дел, служебной дисциплине отведена глава VII ФЗ № 342 «О службе в ОВД», конкретизированная в Дисциплинарном уставе ОВД РФ, который утвержден Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377.

Федеральным законом № 342 «О службе в ОВД» понятие служебной дисциплины определено через «соблюдение сотрудником установленных... порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав». Также понятие служебной дисциплины закреплено и в Дисциплинарном уставе ОВД РФ.

Вместе с тем в научной литературе представлено мнение о том, что ранее действовавшее Положение о службе в органах внутренних дел РФ в вопросах понятийного аппарата относительно вопросов служебной дисциплины было более удачным, так как содержало в себе запрет нескольких взысканий за один проступок уже в структуре определения. В частности, в Положении о службе в ОВД РФ устанавливалось, что «...нарушением сотрудником органов внутренних дел служебной дисциплины признается виновное действие (бездействие)... если за указанное действие (бездействие) законодательством Российской Федерации не установлена административная или уголовная ответственность».

В научной доктрине содержание понятия «дисциплина» трактуется по-разному. Одни представляют его как систему правил, норм поведения, обязательных для соблюдения¹. Другие наполняют содержание дисциплины соблюдением еще и индивидуальных правил и установлений, включая устные указания, распоряжения и приказы². Третьи предельно лаконично обозначают дисциплину как подчинение определенному порядку³.

¹ См.: Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России: учебник; 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 330–331.

² См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник; 4-е изд., испр. и доп. М.: РАНХиГС, 2013. С. 426.

³ См.: Полетаев Ю. Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 14.

С теоретико-правовых позиций наиболее рациональным представляется рассматривать дисциплину как подчинение обязанностям, содержащимся в правовых актах и в иных социальных и технических предписаниях¹.

Служебная дисциплина предполагает, с одной стороны, знание нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы прохождения службы в ОВД, а с другой – их сознательное и строгое исполнение. Это приводит к построению здорового морально-психологического климата в коллективе, что обеспечивает экономию административного ресурса и позволяет наиболее эффективно решать возложенные на ОВД служебные задачи.

Специфика прохождения службы в ОВД предполагает наличие должностной иерархии и жесткой регламентации деятельности и поведения сотрудников ОВД при исполнении служебных обязанностей.

Вместе с тем анализ ст. 13 ФЗ № 342 «О службе в ОВД», предъявляющей общие требования к служебному поведению сотрудника ОВД, позволяет прийти к выводу, что соблюдать дисциплину сотруднику необходимо не только в служебное, но и во внеслужебное время. Наличие таких требований существенно отличает правовой статус сотрудника ОВД и понятие служебной дисциплины от правового статуса работника и понятия трудовой дисциплины. В рамках трудовых отношений поведение работника регламентируется в пределах той организации, где он выполняет свои обязанности, и в пределах рабочего времени.

В отношении категории «законность» в юридической науке также присутствуют различные подходы к определению данного понятия. Одни исследователи видят в законности идею, заключающуюся в реальном выражении права в законодательстве². Другие – точное и неуклонное соблюдение и исполнение требований правового закона всеми субъектами права³. Третьи – принцип, метод и режим строго неуклонного соблюдения, исполнения норм права всеми субъектами правоотношений⁴.

С точки зрения практической реализации правовой действительности законность – это комплексное политико-правовое явление, отражающее правовой характер организации общественно-политической жизни, органическую связь права и власти, права и государства, права и человека.

¹ См.: Бялт В.С., Трипутин С.Н. Законность и правопорядок в органах внутренних дел: теоретико-правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3 (67). С. 19–21.

² См.: Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева; 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 660.

³ См.: Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 537.

⁴ См.: Бялт В.С., Трипутин С.Н. Указ. соч. С. 19–21.

Именно законность является критерием эффективной защиты граждан в правовом государстве¹.

Как видно, все исследователи, так или иначе передают суть анализируемого явления: законность – есть строгое, неуклонное соблюдение всеми субъектами права законов и иных нормативно-правовых актов.

Кроме того, этимологически законность может выступать и как цель, и как принцип, и как состояние.

Сравнение двух близких по смыслу дефиниций «дисциплина» и «законность» позволяет прийти к выводу, что они соотносятся друг с другом как общее и частное.

«Дисциплина», как мы уже отмечали выше, предполагает необходимость подчинения всем правилам поведения, заключенным в различных социальных и технических предписаниях. «Законность» в контексте этих социальных предписаний апеллирует именно к правовым требованиям и правилам, которые содержатся в законах и подзаконных актах.

И наоборот, все те требования законности, которые адресованы сотрудникам органов внутренних дел, составляют в то же время и содержание понятия дисциплина. В этом проявляется их тесная взаимосвязь.

Значимость дисциплины и законности для эффективной деятельности органов внутренних дел трудно переоценить, поскольку ОВД являются наиболее многочисленной государственной структурой, которая осуществляет круглосуточный контакт непосредственно с гражданами в правоохранительном секторе. При этом они наделены властными полномочиями и возможностью реализации мер принуждения. В совокупности с невозможностью до мелочей детализировать права и обязанности сотрудников на законодательном уровне это приводит к необходимости для них действовать в пределах служебного усмотрения с учетом складывающейся ситуации. В таких условиях принимаемые решения влекут существенные последствия для конкретных индивидов, что еще больше актуализирует необходимость соблюдения режима законности, в том числе и в рамках противодействия правонарушающему поведению.

Не всегда сотрудники оказываются готовыми действовать в подобных условиях, что приводит к различным вариантам делинкветного поведения с их стороны.

Различными исследователями приводится многообразный комплекс причин и условий нарушений служебной дисциплины и законности со стороны сотрудников органов внутренних дел.

¹ См.: Пилюгина Т.В., Пилюгин Д.С. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел как критерий эффективной защиты граждан в правовом государстве // Правоохранительная деятельность: история и современность. 2013. № 1 (43). С. 219–222.

В частности к таковым относят¹:

– слишком широкое понимание законности со стороны сотрудников (например, право проверять документы, удостоверяющие личность, право доставлять граждан в служебные помещения трактуются буквально, без учета оснований для проведения данных действий);

– недостаточную связь науки с практикой, неиспользование апробированных и подтвержденных результатов исследований;

– отсутствие правовой защищенности сотрудников полиции, что проявляется прежде всего в отсутствии необходимого количества сотрудников юридической службы, которая могла бы осуществлять представительство по всем делам, где оспариваются действия сотрудников полиции;

– халатность при выполнении должностных обязанностей либо отсутствие соответствующего образования и необходимых практических навыков;

– недостаточно отлаженную систему как внутриведомственного, так и государственного контроля за законностью в сфере деятельности правоохранительных органов. Несмотря на наличие в федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции» главы 10, посвященной контролю и надзору за деятельностью полиции, нельзя признать завершённым формирование системы данного контроля (надзора) по причине отсутствия четкого разграничения полномочий органов контроля, которые нередко дублируются и пересекаются;

– слабую профессиональную подготовленность определенной части личного состава, особенно в вопросах применения мер принуждения, профессиональной этики и морали.

Схожие детерминанты приводят и другие авторы, объединяя должностные правонарушения, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел, в четыре основные группы²:

– превышение власти или служебных полномочий в процессе пресечения преступных посягательств, задержания лиц, совершивших преступления или другие правонарушения, при производстве дознания или предварительного следствия;

– злоупотребление властью или служебным положением при решении вопроса о регистрации преступлений, о возбуждении уголовного дела или о его отказе, о привлечении к уголовной ответственности, о статистической отчетности и др.;

¹ См.: Десятова О.В., Майоров В.И. Детерминанты делинквентного поведения сотрудников патрульно-постовой службы полиции // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 2. С. 3–7.

² См.: Стригуненко Ю.В. Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел: понятие, основные компоненты и виды дисциплинарных отношений // Общество: политика, экономика, право. 2011. № 2. С. 161–164.

- халатность при выполнении функциональных обязанностей;
- нарушение норм закона в процессе правовой оценки преступлений, их отграничение от проступков.

Специфика службы в органах внутренних дел предопределяет нахождение сотрудников в неблагоприятной социально-психологической обстановке. Общение с членами общества не только из маргинальной, но откровенно криминальной среды требует от сотрудников психологической устойчивости и, без сомнений, профессиональной надежности, выражающейся в безупречном соблюдении служебной дисциплины и законности при общении с гражданами из любого социального сегмента.

В этой связи совершенствование мер по укреплению служебной дисциплины и законности выступает приоритетным направлением, обеспечивающим не только благоприятный психологический климат внутри служебного коллектива, но и эффективную профессиональную деятельность каждого из его членов.

Как известно, в целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины в органах внутренних дел к сотрудникам могут применяться как меры поощрения, так и меры принуждения, что законодательно закреплено в ч. 2 ст. 47 ФЗ № 342 «О службе в ОВД». Метод принуждения, как уже отмечалось выше, реализуется в виде наложения на сотрудника дисциплинарных взысканий, предусмотренных ст. ст. 48 и 50 ФЗ № 342 «О службе в ОВД РФ» и отражает отрицательную оценку со стороны руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченного руководителя по отношению к поведению сотрудника.

Порядок наложения на сотрудников дисциплинарных взысканий определен ст. 51 ФЗ № 342 «О службе в ОВД» и гл. 6 Дисциплинарного устава ОВД РФ. Несмотря на достаточно подробную регламентацию этого процесса, правоприменители сталкиваются с определенными трудностями при его реализации. Например, исследователями отмечаются проблемы применения такого вида дисциплинарного взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии. В законодательстве, регулирующем дисциплинарное производство в ОВД, особенности применения такого вида дисциплинарного взыскания отсутствуют. В соответствии со ст. 51 ФЗ № 342 «О службе в ОВД» данный вид дисциплинарного взыскания считается снятым по истечении одного года со дня его наложения, если сотрудник в течение этого года не подвергнется новому дисциплинарному взысканию. Вместе с тем возникает вопрос: достигается ли исправительной цели применение указанного взыскания в подобной ситуации? То, что взыскание снимается через год, еще не означает, что за этот период сотрудник, к которому данная мера была применена, стал соответствовать занимаемой должности в полном объеме. И отсутствие дисциплинарных взысканий в течение года не является достаточным тому подтверждением. С учетом из-

ложенного представляется целесообразным реализовать предложенные наукой рекомендации и закрепить в законодательстве, регламентирующем дисциплинарное производство в ОВД, норму, аналогичную содержащейся в Дисциплинарном уставе Вооруженных сил, которая устанавливает, что предупреждение о неполном служебном соответствии применяется один раз за время пребывания сотрудника органов внутренних дел в замещаемой должности. По истечении года после применения этого дисциплинарного взыскания руководитель (начальник) в срок до 30 суток принимает решение (ходатайствует) о снятии данного дисциплинарного взыскания, либо, если сотрудник не исправил свое поведение и взыскание не сыграло своей воспитательной роли, о проведении внеочередной аттестации для решения вопроса о переводе сотрудника на нижестоящую должность в органах внутренних дел либо о прекращении сотрудником службы в органах внутренних дел в связи с несоответствием его замещаемой должности¹.

Научную проработку вопроса совершенствования законодательства, регламентирующего порядок применения дисциплинарных взысканий в ОВД, несомненно, следует признать важным направлением деятельности по укреплению законности и служебной дисциплины.

Вместе с тем важную роль в превенции делинквентного поведения сотрудников органов внутренних дел играет индивидуально-воспитательная работа. Наличие происшествий среди личного состава на почве психической неустойчивости отдельных сотрудников свидетельствуют о том, что личностные качества сотрудников органов внутренних дел становятся определяющим фактором в укреплении служебной дисциплины и законности. В этой связи социально-психологический климат в служебном коллективе должен быть организован таким образом, чтобы стимулировать у сотрудников развитие ответственности, воли на достижение результата и соответствующих морально-этических установок. Воспитательная работа должна формировать, помимо высокого уровня моральной и психологической устойчивости, еще и соответствующие социальному положению сотрудника ОВД профессиональные компетенции. Индивидуально-воспитательная и профилактическая работа должна быть направлена на разъяснение пределов служебного усмотрения сотрудника ОВД, так как каждый сотрудник должен четко представлять границы законности своих действий.

Именно осознанное выполнение предписанных правил поведения и установленного порядка, понимание их необходимости и выработанная привычка их соблюдения составляют в своей сути субъективный критерий служебной дисциплины и законности. Формализм в проведении данной работы, недооценка ее важности отрицательно сказываются на состоянии

¹ См.: Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: соответствует ли законодательство требованиям реформы? // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1 (31). С. 191–197.

служебной дисциплины и законности, ведь воспитательный процесс в органах внутренних дел представляет собой целенаправленное воздействие на сознание сотрудников, их чувства, волю с целью формирования профессионально значимых морально-психологических качеств, привычек, норм поведения, отвечающих требованиям несения службы¹.

Помимо вышеперечисленных факторов к детерминантам делинквентного поведения сотрудников можно отнести следующие причины:

– объективные социальные причины, которые могут выражаться в социально-экономической ситуации в стране, устойчивой тенденции снижения жизненного уровня сотрудников полиции, экстремальных условиях несения службы;

– субъективные причины, связанные с постоянными институциональными трансформациями в ведомстве в целом и негативными субкультуральными изменениями, происходящими в его отдельных подразделениях².

Немаловажную роль в вопросах укрепления дисциплины и законности играют методы администрирования в ОВД. В своей совокупности они образуют определенную систему, в которой исследователи³ выделяют следующие методы:

– метод властной мотивации (методы регламентов, методы распоряжений);

– методы психологической мотивации (методы убеждения, методы принуждения);

– методы социальной мотивации.

Основным следует признать метод убеждения, который, по мнению Р.А. Брунера, представляет собой совокупность средств, приемов и способов воздействия на сознание человека в целях формирования у него мнения об осознанном и добровольном соблюдении и исполнении правовых предписаний.

Именно данный метод непосредственно связан с воспитательным процессом сотрудников ОВД, в котором особое место отводится правовому воспитанию – целеустремленному и систематическому влиянию на сознание, чувства и психологию сотрудников с целью формирования у них устойчивых правовых представлений, убеждений и чувств, привития им высокой правовой культуры, навыков и привычек активного правомерного поведения⁴.

¹ См.: Манукян А.Р. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. Н.П. Маюрова. СПб., 2014. 168 с.

² См.: Пилюгина Т. В. Социально-психологические факторы риска развития криминальных форм поведения сотрудников правоохранительных органов // Общество и право. 2011. № 4 . С. 211–213.

³ См.: Брунер Р.А. Методы поддержания служебной дисциплины и обеспечения законности в ОВД // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 51–58.

⁴ Там же.

Упор на реализацию метода убеждения в формате служебно-правового информирования и других воспитательных методов, которые не связаны с привлечением к дисциплинарной ответственности, способствует повышению уровня правовой культуры сотрудников, что с неизбежностью приведет к укреплению как служебной дисциплины, так и обеспечению законности в их профессиональной деятельности.

К методам, не связанным с принуждением, Р.А. Брунер относит и метод стимулирования, в основе которого лежат правовые стимулы, к признакам которых относят следующие:

– правовые стимулы имеют непосредственное отношение к созданию благоприятных условий для удовлетворения собственных интересов сотрудником, так как завершающим этапом процесса правового стимулирования является приобретение сотрудником значимого для него блага;

– правовые стимулы создают правовой режим, расширяющий объем возможностей сотрудников по сравнению с другими гражданами либо адекватно компенсирующий их ограничение;

– правовые стимулы направлены на реализацию положительной правовой мотивации;

– следствием существования правовых стимулов является повышение качества исполнения служебных обязанностей, увеличение позитивной активности сотрудников в рамках повседневной деятельности;

– правовые стимулы упорядочивают служебные отношения.

Очевидно, что для достижения высоких показателей в вопросах укрепления служебной дисциплины и законности приоритетными следует признать метод убеждения и метод стимулирования.

Кроме того, метод стимулирования создает условия для повышения уровня привлекательности службы в органах внутренних дел, повышает престиж профессии сотрудника ОВД в обществе и положительно сказывается на реализации кадровой политики.

Аргументом в пользу приведенной точки зрения служит и то, что результаты воздействия метода принуждения на мотивацию работников (сотрудников) говорят о наличии в нем существенных недостатков, лежащих как в психологических, так и в социальных плоскостях жизни людей. Так, по мнению Б.Г. Прошкина, в результате неумеренного и длительного воздействия принуждения работники (служащие, военнослужащие) меняются в негативном направлении: развивается их пассивность, неуверенность, подавленность, отказ от своего достоинства, а также угодничество, эгоцентричность, хитрость, мелочность¹.

¹ См.: Прошкин Б.Г. Принуждение как метод трудовой мотивации // Управление персоналом. 2008. № 11. С. 42–47.

Применение метода принуждения в целях поддержания служебной дисциплины должно стать крайней мерой пресечения делинквентного поведения сотрудника.

В науке предлагаются и иные способы обеспечения служебной дисциплины и законности:

– снижение количества отчетной документации и предоставление руководителю конкретного органа или подразделения полиции возможности выбирать интенсивность отчетов о проделанной работе подчиненных сотрудников в зависимости от достигаемых ими результатов служебной деятельности;

– внедрение программных средств текущего контроля деятельности сотрудников полиции;

– хронометраж рабочего времени сотрудника соответствующей должностной категории;

– открытое видеонаблюдение за деятельностью сотрудников¹.

Анализ позволяет прийти к выводу, что понятия «дисциплина» и «законность» не являются тождественными, но тесно сопряжены и взаимосвязаны. Помимо отличий, указанных выше, можно отметить, что служебная дисциплина в органах внутренних дел, кроме требования соблюдения правовых социальных норм, предполагает главным образом реализацию обязанностей при сознательном и добровольном характере их исполнения со стороны сотрудника ОВД.

В то же время дисциплина обеспечивается как методами убеждения, так и принуждением, которое может применяться непосредственным руководителем ОВД к ее нарушителям.

Детерминированность нарушений со стороны сотрудников требований служебной дисциплины и законности, наличие описанных выше системных характеристик и специфики проявления диктуют необходимость осуществления практических мероприятий, направленных на развитие системы кадровой политики МВД России в контексте укрепления служебной дисциплины и законности. В частности, должна быть продолжена работа по таким направлениям, как:

– создание системы предупреждения коррупции, чрезвычайных происшествий и преступлений, профилактики профессионально-нравственной деформации личности в целях укрепления служебной дисциплины и законности в ОВД;

– формирование в служебных коллективах общественных мнений и настроений, обстановки нетерпимости к нарушениям служебной дисциплины;

¹ См.: Куликова Н.С. Внутриведомственный контроль как способ обеспечения законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 4. С. 55–61.

плины и законности, осуждения противоправного поведения нарушителей и объективной оценки их действий;

– разработка методики системного анализа и оценки состояния служебной дисциплины и законности, позволяющей выявлять причины и условия совершения правонарушений, преступлений, чрезвычайных происшествий и дисциплинарных проступков и др.

Мероприятия, направленные на укрепление законности в ОВД, должны носить не хаотичный, а планомерный характер на основе обобщения научных и практических достижений.

Укреплять служебную дисциплину – означает пресекать малейшие проявления ее нарушения. Это также и осуществление мероприятий по превенции правонарушений и создание атмосферы, в которой ответственность будет неотвратима, проведение воспитательных мероприятий, формирующих в сотрудниках дух строгого соблюдения буквы закона.

В заключение главы отметим, что вопросы, связанные с теоретико-правовым исследованием понятий служебной дисциплины и законности ОВД с целью их дальнейшего укрепления и обеспечения, обладают стабильной актуальностью и требуют дальнейшего анализа и переосмысления для качественного повышения эффективности оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности органов внутренних дел.

ГЛАВА 3.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В последнее время по отношению к полиции складывается двойственное мнение, хотя следует отметить, что такой стереотип восприятия существовал всегда. Мнение о полиции всегда формируется по эффективности ее работы, а эффективность работы выражается в безопасности граждан, личном опыте общения с полицейскими, соблюдении полицией прав и свобод человека и гражданина при осуществлении своей деятельности, а также немаловажное значение в формировании общественного мнения о полиции играют СМИ, в силах которых создать как негативный, так и позитивный образ полицейского.

Повышение авторитета органов внутренних дел (без которого невозможно эффективное государственное управление) – одна из основных задач государства. Одним из решений данной задачи стала реформа, в результате которой милиция была переименована в полицию, а также существенно изменилось устройство ОВД, принципы их деятельности и механизм работы.

Статья 5 ФЗ «О полиции» установила, что полиция должна осуществлять свою деятельность на основе принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Статья 6 ФЗ «О полиции» в свою очередь закрепила принцип законности, в соответствии с которым сотрудники полиции должны всегда действовать в рамках закона, т.е. не только непосредственно выполняя свои должностные обязанности, но и в своей обыденной жизни. Подобное положение дел накладывает на сотрудников полиции дополнительное бремя, потому что они на основе личного примера должны показать как следует вести себя законопослушному гражданину. Полицейский обязан заботиться о положительном имидже полиции, своими действиями укреплять ее авторитет, вести себя достойно согласно статусу сотрудника полиции, соблюдать этику межличностного общения в общественных местах и в быту.

Кроме того, деятельность полиции открыта и публична, информация о ее деятельности публикуется на сайтах и анонсируется в СМИ, для оценки деятельности конкретных территориальных органов полиции создаются специализированные институты гражданского общества, которые позволяют получать более объективную информацию. Немаловажную роль играют общественные советы, благодаря которым возможно координировать деятельность полиции и интересов граждан, что обеспечивает более эффективную охрану общественного порядка и является основной функцией полиции.

Принципы деятельности полиции, как мы уже отмечали ранее, накладывают на сотрудников полиции дополнительные права и обязанности, именно поэтому совершение сотрудником полиции правонарушения или преступления влечет столь негативную реакцию общества, по мнению которого, репутация сотрудника полиции должна быть кристально чиста. Закон также накладывает на сотрудника ОВД дополнительные обременения в связи с совершенным правонарушением или преступлением. В настоящей главе нами будет рассмотрена ответственность сотрудника ОВД, ее виды, некоторые проблемные аспекты правоприменения, а также пути их решения.

Юридическая ответственность всегда связана с дополнительными обременениями для субъекта ее совершившего, она носит государственно-принудительный характер.

С точки зрения ст. 15 ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ ответственность сотрудников ОВД подразделяется на следующие виды:

- 1) уголовная;
- 2) административная;
- 3) дисциплинарная;
- 4) гражданско-правовая.

Уголовная ответственность для сотрудника ОВД наступает на общих основаниях, вместе с тем совершение преступления сотрудником ОВД всегда является обстоятельством, отягчающим наказание (ст. 63 УК РФ), кроме того, установлена уголовная ответственность сотрудника ОВД за неисполнение приказа начальника, отданного в установленном порядке и не противоречащего закону, в результате чего был причинен существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства (ст. 286.1 УК РФ).

Административную ответственность сотрудник ОВД несет также на общих основаниях, но за совершение административных правонарушений сотрудник ОВД несет также и дисциплинарную ответственность в соответствии с ФЗ «О службе в органах внутренних дел ...» и Дисциплинарным уставом органов внутренних дел РФ.

За нарушение служебной дисциплины на сотрудников налагаются дисциплинарные взыскания в соответствии с ФЗ «О службе в органах внутренних дел...».

Гражданско-правовая ответственность наступает по правилам гл. 59 ГК РФ, причиненный вред должен быть возмещен в полном объеме, гражданско-правовая ответственность носит компенсационный характер в отличие от других видов ответственности, цель которых – наказать.

Рассмотрим некоторые составы правонарушений, совершаемых сотрудниками полиции, а также некоторые аспекты привлечения их к ответственности.

Применение огнестрельного оружия сотрудниками органа внутренних дел осуществляется по правилам ФЗ «О полиции». Отметим, что со времен распада СССР данные правила подвергались изменениям дважды: первый раз в 1991 г., когда создавался ФЗ «О милиции» и второй раз, когда принимался ФЗ «О полиции», в результате были приняты правила применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел, которые существуют на данный момент.

Положения ФЗ «О полиции» о правилах применения огнестрельного оружия в основном повторяют правила, содержащиеся в ФЗ «О милиции», те новеллы, которые были введены, в основном направлены на усиление гарантий прав и свобод человека, а также на обеспечение единообразия правоприменительной практики. Новеллы коснулись положений, устанавливающих условия правомерности причинения вреда при применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, терминов «использование» и «применение» огнестрельного оружия, а также было нормативно определено понятие «вооруженное сопротивление». Немало дискуссий возникает вокруг положения ст. 18 ФЗ «О полиции», в соответствии с которой сотрудник полиции не несет ответственности за вред, причиненный гражданам или организациям, при применении огнестрельного оружия, если его применение осуществлялось по правилам и в порядке, установленном ФКЗ, ФЗ «О полиции» и другими федеральными законами. К другим федеральным законам, в частности относится Уголовный кодекс РФ. Правило о том, что сотрудник полиции «не несет» ответственности универсально в том смысле, что законодатель не указал, какой именно ответственности «не несет» сотрудник, следовательно, данная норма распространяется на все виды ответственности (уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую), однако уточним, что все виды ответственности, кроме уголовно-правовой, предполагают презумпцию вины. Уголовный кодекс в свою очередь не только устанавливает, какие деяния являются преступлением, но и основания для признания совершенных действий правомерными (например, необходимая оборона и т.п.). Сотруднику полиции также разрешено использовать и другие средства в состоянии необходимой обороны или при задержании лица, совершившего преступление (в том случае, если у него не окажется огнестрельного оружия, специальных средств).

Обратим внимание, что нормы ФЗ «О полиции» и УК РФ по-разному определяют критерии правомерности ответных действий при необходимой обороне: ФЗ «О полиции» – с точки зрения соразмерности угрожающей опасности, УК РФ – с точки зрения соразмерности вреда, причиненного в результате действий сотрудника и угрожавшей опасности. Сотрудник по-

лиции действует исходя из обстановки, при этом стремится к минимизации любого ущерба. В конечном счете правомерность действий сотрудника полиции будет зависеть от того, насколько правильно он оценит обстановку, в которой им будет применено огнестрельное оружие или специальные средства. В литературе не раз отмечали, что данные положения очень ограничивают действия сотрудника полиции и «заботятся», скорее о преступнике, чем об объекте его посягательства.

Тем не менее подобное правило основано на положении международного правового акта, принятого восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся 27 августа – 7 сентября 1990 г. в Гаване. В его положениях указано, что в тех случаях, когда применение физической силы или огнестрельного оружия неизбежно, сотрудник полиции должен свести к минимуму возможности причинения ущерба, ранения и охранять человеческую жизнь, а также применять огнестрельное оружие лишь в надлежащих обстоятельствах и таким образом, чтобы уменьшить опасность причинения чрезмерного ущерба. Однако все эти общие принципы и правила национальное законодательство должно трансформировать таким образом, чтобы они были направлены на защиту не причинителя вреда (преступника), а лиц, на которых он посягает.

Введение уточненных правил о порядке применения специальных средств и огнестрельного оружия привело к снижению случаев применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия. Безусловно то, что сотрудники полиции стали более ответственно и взвешенно подходить к применению огнестрельного оружия, с другой стороны, в большинстве случаев сотрудники не применяют оружие потому, что не сумели до сих пор преодолеть так называемый комплекс правовой незащищенности.

Приходится констатировать тот факт, что правила применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия ставят их в очень жесткие рамки. Данное правило очень сложно в технико-юридическом исполнении, может быть по-разному истолковано. В экстремальной ситуации сотрудник полиции не в состоянии оценить правомерность своих действий по применению огнестрельного оружия адекватно правилу, содержащемуся в ФЗ «О полиции», более того в некотором смысле ФЗ «О полиции» противоречит УК РФ, поэтому и не обеспечивает необходимой правовой защиты сотрудника полиции.

Еще одним камнем преткновения является коррупция в органах внутренних дел. Рассмотрим подробнее насколько эффективны нормы Дисциплинарного устава против коррупции. На данный момент можно констатировать, что ни нормы УК РФ, ни нормы Дисциплинарного устава эффективно не справляются с задачей предупреждения и предотвращения коррупции.

Государство осуществляет очень обширный комплекс мероприятий по противодействию коррупции во всех органах власти, и не только, но они не дают тех результатов, на которые рассчитаны.

Привлечение к дисциплинарной ответственности также не решает проблему коррупции. Увольнение в связи с утратой доверия не мешает правонарушителю снова поступить на службу. Кроме того, увольнение – практически единственное наказание за данный дисциплинарный проступок, что не позволяет оценить степень вины правонарушителя, а также то поведение, которое предшествовало правонарушению. Данные обстоятельства предполагается устранить путем внесения соответствующих корректировок в нормативный акт.

Эффективные механизмы, заключающиеся в лишении правонарушителя права заниматься определенным видом деятельности или занимать определенные должности, пока присутствуют только в уголовном законодательстве. В литературе предлагается ввести понятие дисквалификации административной и дисциплинарной применительно к лицам, совершившим коррупционное правонарушение. В частности, это должно коснуться составов правонарушений, связанных с нарушением запретов и ограничений на государственной службе, потому как основным назначением составов является предупреждение коррупционных правонарушений.

Несмотря на то, что взгляды относительно формы и порядка закрепления наказуемости нарушений, связанных с неисполнением обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений, установленных законодательством в целях предупреждения коррупции, разнятся, их авторы неизбежно выражают солидарность в следующих аспектах:

1) санкции как меры юридической ответственности должны быть дифференцированы (по тем или иным основаниям);

2) санкция как мера юридической ответственности должна предполагать невозможность осуществления нарушителем определенной деятельности (занятие им определенных должностей, выполнение определенных функций);

3) вопрос о применении санкции, предполагающей невозможность занятия субъектом определенной должности или осуществления им определенной деятельности, должен решаться в судебном порядке;

4) необходимо усиление ответственности представителей нанимателя.

В то же время административные и дисциплинарные проступки в большинстве случаев перерастают в преступные деяния, поэтому ограничиваться ужесточением и упорядочиванием дисциплинарных и административных наказаний нельзя, следует немалое внимание уделять и предупреждению коррупции как криминального явления. Отсутствие соразмерного и неотвратимого наказания неизбежно влечет трансформацию некриминального правонарушения в уголовное преступление.

К собственно коррупционным правонарушениям традиционно не относят правонарушения, которые не связаны с извлечением правонарушителем той или иной выгоды. Правонарушения, связанные с неисполнением обязанностей, несоблюдением ограничений и запретов, называют правонарушениями коррупционной направленности

Законодатель с помощью дисциплинарных лишений и запретов предпринимает неудачные попытки реализовать функцию обеспечения исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов, установленных в целях предупреждения коррупции.

Выполнение данной функции является неудовлетворительным, как минимум по двум причинам:

- недостаточно разработан процессуальный механизм привлечения к ответственности, который должен быть максимально формализован;
- работодатели часто не применяют к правонарушителям меры дисциплинарной ответственности, или же препятствуют проведению расследования фактов коррупции, это связано с тем, что аппарат формируется на основе личных взаимоотношений.

Кроме того, институт конфликта интересов, например, существует не только в Дисциплинарном уставе и распространяется не только на государственных служащих, подобные нормы содержатся во многих нормативно-правовых актах, что несколько затрудняет его совершенствование.

Одной из составляющих реформы органов внутренних дел явилось принципиальное изменение правового регулирования порядка и условий привлечения сотрудников ОВД к ответственности за те правонарушения, которые были допущены при выполнении служебных обязанностей. К сотрудникам ОВД всегда предъявляются особые требования, связанные с личными деловыми и профессиональными качествами, к их способности выполнять задачи повышенной сложности, устойчивым неприятием коррупционных проявлений и т.п. В контексте этой реформы в специальное законодательство и ГК РФ вошли правовые нормы, образующие необходимую основу для воздействия на сотрудников ОВД, по вине которых был причинен ущерб физическим лицам и организациям, возмещенный впоследствии за счет казны Российской Федерации.

Так, ч. 5 ст. 15 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» предусмотрено, что в случае возмещения Российской Федерацией вреда, причиненного противоправными действиями или бездействием сотрудника ОВД, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел имеет право обратного требования (регресса) к сотруднику в размере выплаченного возмещения, для чего федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел может обратиться в суд от имени Российской Федерации с соответствующим иском заявлением. В свою очередь п. 3.1

ст. 1081 ГК РФ, введенный в действие федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, содержит положение о том, что государство в лице его компетентных органов во всех случаях возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным ст. ст. 1069 и 1070 ГК РФ, а также по решениям Европейского суда по правам человека, наделено правом регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

Рассматривая иски о взыскании в порядке регресса денежных средств в размере выплаченного возмещения вреда, причиненного противоправными действиями (бездействиями) сотрудника органов внутренних дел, суды удовлетворяют заявленные требования при наличии следующих условий:

- действия сотрудника ОВД должны быть противоправны;
- наличие вреда;
- причиненный вред должен быть возмещен за счет казны Российской Федерации;
- наличие причинно-следственной связи между противоправными действиями (бездействиями) сотрудника ОВД и наступившими последствиями;
- наличие вины причинителя вреда.

В настоящее время очень узкий круг ученых исследует проблемы взыскания денежных средств в порядке регресса, также отсутствует необходимая методическая литература, адресованная сотрудникам органов внутренних дел. Самые фундаментальные исследования по вопросам возмещения в порядке регресса проводились в советский период, когда регрессные требования предлагалось рассматривать как механизм ограничения ответственности государства за вред, причиненный незаконной деятельностью должностных лиц его органов. Существуют и некоторые современные работы, в которых данные вопросы анализируются преимущественно в контексте правового регулирования материальной ответственности работника перед работодателем. Следствием сложившейся ситуации являются проблемы доказывания, выражающиеся в существовании принципиально различных подходов к установлению условий взыскания в порядке регресса денежных средств в размере выплаченного возмещения вреда, причиненного противоправными действиями (бездействием) сотрудника ОВД, начиная с первостепенного условия для удовлетворения регрессного иска – условия противоправности.

В том случае, когда есть вступивший в силу приговор суда (особенно по ст. 286 «Превышение должностных полномочий», ст. 301 «Незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей», ст. 108 «Убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление», ст. 114 «Причинение тяжкого или средней тяжести

вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление» УК РФ), установить противоправность действия (бездействия) сотрудника ОВД не является затруднительным. Потому как приговор суда по уголовному делу содержит преюдицию в части того имели ли место те или иные действия и совершены ли они данным лицом, поэтому отпадает необходимость повторной проверки данных обстоятельств в рамках гражданского судопроизводства.

В том же случае, когда сотрудник причинил вред в результате совершения административного правонарушения, все не так однозначно. Взыскать в таких случаях возмещенный вред в порядке регресса затруднительно. Причин тому несколько, приведем только некоторые из них.

Нередки случаи, когда протокол об административном правонарушении и равно как и постановление по делу об административном правонарушении, вынесенные в пределах компетенции сотрудника, отменяются, а производство по делу прекращается судом в связи с отсутствием состава административного правонарушения, истечением сроков давности привлечения к административной ответственности либо малозначительностью правонарушения.

Также встречаются случаи, когда судебное постановление по делу об административном правонарушении, возбуждение которого было инициировано сотрудником, отменяется вышестоящей инстанцией в силу недоказанности обстоятельств, содержащихся в протоколе об административном правонарушении.

Судебная практика выработала несколько противоречащих друг другу подходов в решении данной проблемы.

Согласно первому подходу противоправность (незаконность) действий сотрудника ОВД считается установленной, если из совокупности установленных по делу обстоятельств следует, что отмена постановления и прекращение производства по данному делу были обусловлены незаконностью протокола об административном правонарушении, «содержащего обстоятельства, не соответствующие действительности», «факты, не нашедшие своего подтверждения в судебном заседании», «ошибки, незавершенные исправления, касающиеся существенных обстоятельств дела», «неполное описание события правонарушения».

В одном из решений суд подчеркнул, что при рассмотрении дела об административном правонарушении не был подтвержден факт выезда Б. на сторону дороги, предназначенную для встречного движения, позволяющий квалифицировать его действия по ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ, а представленная в качестве доказательства по делу видеосъемка зафиксировала отсутствие на соответствующем участке трассы сплошной линии дорожной разметки.

В другом случае инспектор ГИБДД не провел административное расследование, не назначил экспертизу для установления принадлежности технического средства механическому транспортному средству, в результате чего необоснованно составил в отношении гражданина протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ.

Обобщая схожие примеры из судебной практики, можно говорить о том, что суды требуют установления в действиях сотрудника ОВД таких нарушений действующего законодательства, которые связаны с ненадлежащим исполнением обязанностей по сбору доказательств (включая составление протокола по делу об административном правонарушении – базового доказательства совершения правонарушения). Такие нарушения обуславливают последующее признание полученных доказательств недопустимыми, что, в свою очередь, влечет отмену постановления по делу об административном правонарушении или прекращение производства по делу.

Второй подход предполагает, что неправомерность действий сотрудника ОВД презюмируется ввиду последующей отмены вынесенных им решений (постановлений по делу об административном правонарушении, применении обеспечительных мер). Объективная сторона допущенного нарушения таким образом подвергается оценке исключительно с позиции наступивших последствий, при этом судом принимаются без дополнительной проверки факты, изложенные в заключении служебной проверки по факту совершения дисциплинарного проступка, а также в ранее принятых судебных актах (несмотря на то что последние могут не содержать выводов относительно противоправности и виновности действий (бездействия) конкретного сотрудника и их связи с причинением вреда).

Решением районного суда, отменившим постановление по делу об административном правонарушении, было установлено, что собранный инспектором ДПС административный материал не содержит достаточных доказательств того, что гражданин П., совершая маневр поворота налево, не убедился в безопасности данного маневра и допустил нарушение, предусмотренное ч. 1.1 ст. 12.14 КоАП РФ. Таким образом, инспектор необоснованно возбудил дело и привлек к административной ответственности П., что послужило впоследствии основанием для возмещения вреда за счет государства. Заявленные регрессные требования удовлетворены в полном объеме.

Наконец, в соответствии с третьим подходом прекращение производства по делу об административном правонарушении (отмена постановления о привлечении к административной ответственности) не является подтверждением противоправности (незаконности) действий сотрудника, который на момент составления протокола об административном правонарушении (а равно и итогового постановления) действует исходя из сложившихся и известных ему обстоятельств, в пределах предоставленных ему законом полномочий. Реализация права на взыскание материального

ущерба, предусмотренного п. 1 ст. 1081 ГК РФ, требует доказательства того, что на момент составления протокола (вынесения постановления) сотрудник «заведомо знал о несовершении административного правонарушения», однако совершил действия, направленные на привлечение лица к административной ответственности.

В одном из случаев суд указал, что в момент составления протокола об административном правонарушении действия ответчика были законны, поскольку, привлекая гражданина по ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ, он руководствовался результатами медицинского акта, который подтверждал факт наркотического опьянения лица, управлявшего транспортным средством, а также протокола об административном правонарушении в отношении последнего по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ. Последующий вывод суда о том, что составление протокола при отсутствии события правонарушения является незаконным, в связи с чем привлечение к ответственности также незаконно, не свидетельствует о противоправности действий именно ответчика.

Суд также отметил, что если оценка доказательств по делу об административном правонарушении отличается от той, которую дал суд, то это не свидетельствует о недобросовестности должностного лица. В качестве допустимых доказательств не принимаются материалы служебных проверок, если они не содержат сведений о конкретных незаконных действиях (бездействиях) сотрудника в ходе составления административного материала.

Отмена или изменение решения, принятого сотрудником ОВД при осуществлении им служебных обязанностей, не может само по себе повлечь ответственности за исключением тех случаев, когда они являются преднамеренным нарушением закона.

Отметим, что третий подход имеет общие черты с первым, отличаются они тем, что третий подход исходит из презумпции добросовестности сотрудника органов внутренних дел, тесно связывая оценку противоправности с его виной.

Исходя из сказанного, можно сделать промежуточный вывод, что в каждом конкретном случае незаконного привлечения к административной ответственности следует подтвердить факт намеренного совершения сотрудником ОВД конкретных действий, противоречащих реально установленным обстоятельствам дела, объективная оценка которых свидетельствует об отсутствии состава (события) правонарушения. В противном случае реализация регрессных требований невозможна.

Похожая аргументация используется при оценке правомерности действий (бездействий) сотрудников ОВД в рамках деятельности по раскрытию и расследованию преступлений. В рамках судопроизводства требуются доказательства совершения сотрудником намеренных действий, которые повлекли за собой незаконное привлечение к уголовной ответственности, либо небрежного бездействия сотрудника (чаще связанного с неприятием мер по обеспечению сохранности вещественных доказательств ли-

бо несвоевременной их отменой в случае отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения), обусловившего причинение ущерба. При этом отмечается, что наличие судебных актов о возмещении за счет казны вреда, причиненного гражданину в результате незаконных действий должностных лиц органов предварительного следствия и дознания, не является подтверждением незаконности действия или бездействия, а также вины конкретного сотрудника ОВД в причинении ущерба. Исследование данных вопросов предписывается производить отдельно (см. решение Индустриального районного суда г. Хабаровска от 24 января 2017 г. по гражданскому делу № 2-405/2017; апелляционное определение Белгородского областного суда от 15 января 2015 г. по гражданскому делу № 33-73/2015; апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19 апреля 2016 г. по гражданскому делу № 33-2421/2016; апелляционное определение Белгородского областного суда от 12 ноября 2013 г. по гражданскому делу № 33-3871).

Уголовное дело, расследуемое ответчиком Л., было прекращено за отсутствием состава преступления, при этом отменены меры пресечения и процессуального принуждения, а с государства взыскана компенсация морального вреда в рамках права на реабилитацию. Отказывая в удовлетворении регрессного иска, суд первой инстанции подчеркнул, что Л., будучи должностным лицом, по роду своих обязанностей имел право принимать решения о возбуждении уголовного дела, в том числе с обоснованием применения мер процессуального принуждения в отношении граждан, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступления. Истцом не было представлено доказательств, свидетельствующих о неправомерности его действий, в свою очередь, имеющийся в материалах дела приговор подтверждал вину Л. в совершении иного должностного преступления, не связанного с расследованием упомянутого уголовного дела. Вышестоящей судебной инстанцией решение оставлено в силе (см. определение судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 24 июля 2014 г. по гражданскому делу № 33-3701/2014).

В другом деле при схожих фактических обстоятельствах суд подчеркнул: следователь добросовестно полагал, что имеются повод и основания для возбуждения уголовного дела (по ч. 1 ст. 293 УК РФ). Из материалов проверки усматривалось, что в отношении одного и того же жилого помещения была проведена государственная регистрация двух договоров, заключенных застройщиком с разными лицами, и вторым приобретателем по договору были уплачены денежные средства в определенном размере. Каких-либо данных об умышленном неправомерном возбуждении следователем уголовного дела с целью привлечения к уголовной ответственности невиновного лица не имелось (см. решение Светлогорского городского суда Калининградской области от 9 июня 2014 г. по гражданскому делу № 2-327/14).

Основываясь на сказанном, можно сделать итоговый вывод о том, что суды используют различные подходы для установления противоправности действий (бездействий) сотрудника органа внутренних дел, рассматривая гражданские дела о возмещении вреда в порядке регресса. Достаточно широко распространен подход, в соответствии с которым неправомерность действий сотрудника презюмируется, что негативно сказывается на защите прав и законных интересов сотрудников органов внутренних дел. Даже если сотрудник действует добросовестно, но вынесенное им решение отменено ввиду представления новых доказательств по делу, вред может быть взыскан за счет казны и впоследствии предъявлен в порядке регресса. Фактически это лишает сотрудника необходимой свободы в оценке представленных доказательств и принятия процессуальных решений, подобная свобода является необходимым условием профессиональной деятельности (помимо личной ответственности). Кроме того, такой подход приводит к тому, что суды не полностью исследуют вопрос о степени участия того или иного должностного лица при принятии окончательного решения, это особенно актуально, когда решение сотрудника должно быть впоследствии санкционировано судом, либо же суд сам на основе представленных материалов принимает решение о привлечении или непривлечении к ответственности.

Гражданский кодекс РФ в п. 2 ст. 1070 четко говорит о том, что судья возмещает вред, причиненный при отправлении правосудия, в порядке регресса только в том случае, если его вина установлена вступившим в законную силу приговором суда. Подобная норма как раз и является гарантией разумного осуществления судьей своего права на усмотрение, которое характерно для правосудия.

Для сотрудников внутренних дел подобные гарантии отсутствуют, тем не менее это не является основанием для применения доказательственной презумпции противоправности действия (бездействия) сотрудника ОВД.

На наш взгляд, следует согласиться с той позицией, в соответствии с которой противоправность действий (бездействий) сотрудника ОВД должна быть доказана целью, с которой им был привлечен к ответственности заведомо невиновный субъект. Во всех иных случаях отмена или изменение решения, вынесенного сотрудником ОВД, не могут рассматриваться в качестве достаточного основания. Хотя подобный подход не основан на нормах права, а всего лишь является их толкованием.

Пожалуй, одним из самых неоднозначных и широко толкуемых оснований для увольнения сотрудника является увольнение по основанию совершения поступка, порочащего честь сотрудника.

Судопроизводство по делам о восстановлении на службе сотрудника органов внутренних дел относится к сложной категории дел, поэтому необходимо участие прокурора (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ).

Следует отметить, что увольнение сотрудников органов внутренних дел, имеющих звания, регулируется специальными нормативно-правовыми актами, регламентирующими прохождение службы.

Когда сотрудник совершает проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел, он подлежит безусловному увольнению, а контракт, соответственно, расторжению. Применение других мер ответственности закон не допускает, поэтому руководитель органа внутренних дел не может избрать для сотрудника более мягкую меру ответственности.

В суд с иском о восстановлении на службе в УМВД России по Архангельской области в отделе управления экономической безопасности и противодействия коррупции обратился И., который считал увольнение незаконным, поскольку ответчиком нарушена процедура при принятии решения о прекращении с ним контракта о прохождении службы, так как его уволили в течение одного дня после составления в отношении него протокола об административном правонарушении и при отсутствии судебного постановления об установлении его вины.

Решением Октябрьского районного суда г. Архангельска отказано в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции посчитал, что истец совершил дисциплинарный проступок, так как И. 5 марта 2016 г. управлял автомобилем, находясь в нетрезвом состоянии.

Выводы суда обоснованы тем, что увольнение за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, обусловлено особым правовым статусом указанных лиц, так как, поступая на службу, гражданин добровольно возлагает на себя обязанность, предусмотренную ч. 4 ст. 7 федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», согласно которой сотрудник полиции как в служебное, так и во внеслужебное время должен воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции. Требования к поведению должностных лиц и во внеслужебное время предусмотрены п. 2 ч. 1 ст. 13 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». Также в соответствии с п. 1 ст. 8 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел (ныне утратил силу) 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 органа внутренних дел.

В суде апелляционной инстанции Архангельского областного суда И. указывал на нарушение процедуры увольнения, так как в отношении него не проводилась служебная проверка, осуществление которой предусмотрено ст. 52 федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внут-

ренных дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Руководство территориальных отделов внутренних дел увольняет сотрудников, допустивших нарушение служебной дисциплины, по результатам назначенных служебных проверок.

Например, в апелляционном определении Сахалинского областного суда от 28 июня 2016 г. (№ 33-1592/16) указывается, что по результатам служебной проверки было принято решение об увольнении истца из органов внутренних дел за уклонение от прохождения медицинского освидетельствования при управлении автомобилем.

Примеров судебных решений, где говорится о проведении служебных проверок при совершении сотрудниками полиции проступков, порочащих честь, много: апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 1 марта 2016 г. (№ 33-1072/2016), апелляционное определение Челябинского областного суда от 14 января 2016 г. (№ 11-46/2016), апелляционное определение суда Чукотского автономного округа от 12 мая 2016 г. (№ 33-56/2016), апелляционное определение Курского областного суда от 2 июня 2015 г. (№ 33-1289-2015) и др.

Существует и другая позиция, в соответствии с которой материалы служебной проверки не являются основанием для увольнения, но в приказе об увольнении со службы указывается на конкретный совершенный дисциплинарный проступок, подтвержденный соответствующим документом, например, протоколом об административном правонарушении, актом освидетельствования, медицинским заключением, постановлением о возбуждении уголовного дела и т.д.

При проведении служебной проверки необходимо выявить причины, характер и обстоятельства совершения сотрудником дисциплинарного проступка, установить обстоятельства, предусмотренные федеральными законами № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», № 3-ФЗ «О полиции».

Думается, что в этом случае причины совершенного проступка не являются юридически значимыми, подлежащими выяснению при принятии решения об увольнении со службы в органах внутренних дел по п. 9 ч. 3 ст. 82 федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Юридически значимым, подлежащим выяснению и доказыванию в суде при рассмотрении гражданских дел о восстановлении на службе является установление факта совершения дисциплинарного проступка, повлекшего увольнение.

Кроме того, служебная проверка проводится с соблюдением Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел РФ, утвержденного Приказом МВД Рос-

сии от 26 марта 2013 г. № 161. Согласно положениям указанного Порядка и ч. 1 ст. 52 федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» служебная проверка проводится по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Из содержания приведенных норм следует, что проведение служебной проверки является правом, а не обязанностью руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

При наличии актов, которыми зафиксировано совершение проступка, несовместимого с требованиями, предъявляемыми к личным качествам сотрудников органов внутренних дел, выяснение причины допущенных нарушений, взятие повторных объяснений повлечет дублирование сбора доказательств по административному либо по уголовному делу, представленным органом или должностным лицом, выявившим нарушение.

В таких случаях проведение служебной проверки влечет затягивание сроков увольнения сотрудника, который опорочил честь сотрудника, потому что нельзя привлечь сотрудника к дисциплинарному взысканию в виде увольнения со службы в случае его временной нетрудоспособности. Лица, совершившие дисциплинарный проступок, осведомлены о данном обстоятельстве и нередко начинают им злоупотреблять.

Следует отметить, что в данной ситуации установленная вина сотрудника в совершении административного правонарушения не является юридически значимой для привлечения его к ответственности. Определяющее значение имеет сам факт совершения действий, потому как истец был уволен не в связи с совершением административного правонарушения, а в связи с допущенным им дисциплинарным поступком. Именно поэтому основание, по которому заведено административное производство, значения не имеет.

Судебная коллегия по гражданским делам Архангельского областного суда 17 октября 2016 г. на основании тщательного изучения представленных документов пришла к объективному выводу о том, что исковые требования И. являются необоснованными и не подлежат удовлетворению, так как нарушений действующего законодательства при издании приказа об увольнении истца из органов внутренних дел ответчиком не допущено, увольнение произведено законно и обоснованно, с соблюдением установленной процедуры увольнения.

Таким образом, при увольнении лица из органов внутренних дел по основаниям, предусмотренным п. 9 ч. 3 ст. 82 федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», проведения служебной проверки не требуется.

В заключение данной главы сделаем вывод о том, что сотрудник органов внутренних дел может быть привлечен к ответственности следующих видов:

- 1) уголовная;
- 2) административная;
- 3) дисциплинарная;
- 4) гражданско-правовая.

Нами были рассмотрены только некоторые аспекты каждого из перечисленных видов ответственности, мы остановились на особо острых проблемных вопросах. На основании этого можно констатировать, что сотруднику органов внутренних дел предъявляются повышенные требования в силу выполнения должностных обязанностей особого рода, он является, тем не менее, наиболее незащищенной стороной по отношению к другим участникам правоотношений по охране общественного порядка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, из сказанного видно, что создана комплексная нормативная правовая база регулирования государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, состоящая из нормативных правовых актов высокого качества.

Понятия «дисциплина» и «законность» не являются тождественными, но тесно сопряжены и взаимосвязаны. Помимо отличий, проанализированных выше, можно отметить, что служебная дисциплина в органах внутренних дел предполагает главным образом реализацию обязанностей при сознательном и добровольном характере их исполнения со стороны сотрудника ОВД.

В то же время дисциплина обеспечивается как методами убеждения, так и принуждением, которое может применяться непосредственным руководителем ОВД к ее нарушителям.

Детерминированность нарушений со стороны сотрудников требований служебной дисциплины и законности, наличие описанных выше системных характеристик и специфики проявления диктуют необходимость осуществления практических мероприятий, направленных на развитие системы кадровой политики МВД России в контексте укрепления служебной дисциплины и законности. В частности, должна быть продолжена работа по таким направлениям, как:

- создание системы предупреждения коррупции, чрезвычайных происшествий и преступлений, профилактики профессионально-нравственной деформации личности в целях укрепления служебной дисциплины и законности в ОВД;

- формирование в служебных коллективах общественных мнений и настроений, обстановки нетерпимости к нарушениям служебной дисциплины и законности, осуждения противоправного поведения нарушителей и объективной оценки их действий;

- разработка методики системного анализа и оценки служебной дисциплины и законности, позволяющей выявлять причины и условия совершения правонарушений, преступлений, чрезвычайных происшествий и дисциплинарных проступков и др.

Мероприятия, направленные на укрепление законности в ОВД, должны носить не хаотичный, а планомерный характер на основе обобщения научных и практических достижений.

Укреплять служебную дисциплину – значит пресекать малейшие проявления ее нарушения. Это также и осуществление мероприятий по превенции правонарушений и создание атмосферы, в которой ответственность будет неотвратима. Это и проведение воспитательных мероприятий, формирующих в сотрудниках дух строго соблюдения буквы закона.

Традиционно дисциплина и законность идут рука об руку, ведь одно обеспечивает и поддерживает другое. Соблюдение дисциплины и борьба за ее укрепление означает и борьбу за законность, а без неукоснительного соблюдения законов не может быть дисциплины.

С точки зрения ст. 15 федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011г. № 342-ФЗ ответственность сотрудников ОВД подразделяется на следующие виды:

- 1) уголовная;
- 2) административная;
- 3) дисциплинарная;
- 4) гражданско-правовая.

Введение уточненных правил о порядке применения специальных средств и огнестрельного оружия привело к снижению случаев применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия. Безусловно то, что сотрудники полиции стали более ответственно и взвешенно подходить к применению огнестрельного оружия, с другой стороны, в большинстве случаев, сотрудники не применяют оружие потому, что не сумели до сих пор преодолеть так называемый комплекс правовой незащищенности.

Приходится констатировать тот факт, что правила применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия ставят их в очень жесткие рамки, данное правило очень сложно в технико-юридическом исполнении и может быть по-разному истолковано. В экстремальной ситуации сотрудник полиции не в состоянии оценить правомерность своих действий по применению огнестрельного оружия адекватно правилу, содержащемуся в ФЗ «О полиции», более того в некотором смысле ФЗ «О полиции» противоречит УК РФ, поэтому и не обеспечивает необходимой правовой защиты сотрудника полиции.

Еще одним камнем преткновения является коррупция в органах внутренних дел.

К коррупционным правонарушениям традиционно относят правонарушения, которые связаны с извлечением правонарушителем той или иной выгоды, в том же случае, если не исполняются обязанности, не соблюдаются ограничения и запреты, то такие правонарушения являются правонарушениями коррупционной направленности.

Законодатель с помощью дисциплинарных лишений и запретов предпринимает неудачные попытки реализовать функцию обеспечения исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов, установленных в целях предупреждения коррупции.

Выполнение данной функции является неудовлетворительным, как минимум по двум причинам:

– недостаточно разработан процессуальный механизм привлечения к ответственности, который должен быть максимально формализован;

– работодатель часто не применяет к правонарушителям меры дисциплинарной ответственности или же препятствует проведению расследования фактов коррупции, это связано с тем, что аппарат формируется на основе личных взаимоотношений.

Кроме того, институт конфликта интересов, например, существует не только в Дисциплинарном уставе и распространяется не только на государственных служащих, подобные нормы содержатся во многих нормативно-правовых актах, что несколько затрудняет его совершенствование.

Одной из составляющих реформы органов внутренних дел явилось принципиальное изменение правового регулирования порядка и условий привлечения сотрудников ОВД к ответственности за те правонарушения, которые были допущены при выполнении служебных обязанностей. К сотрудникам ОВД всегда предъявляются особые требования, связанные с личными деловыми и профессиональными качествами, к их способности выполнять задачи повышенной сложности, устойчивым неприятием коррупционных проявлений и т. п. В контексте этой реформы в специальное законодательство и ГК РФ вошли правовые нормы, образующие необходимую основу для воздействия на сотрудников ОВД, по вине которых был причинен ущерб физическим лицам и организациям, возмещенный впоследствии за счет казны Российской Федерации.

На наш взгляд, следует согласиться с той позицией, в соответствии с которой противоправность действий (бездействий) сотрудника ОВД должна быть доказана целью, с которой им был привлечен к ответственности заведомо невиновный субъект. Во всех иных случаях отмена или изменение решения, вынесенного сотрудником ОВД, не могут рассматриваться в качестве достаточного основания. Хотя подобный подход не основан на нормах права, а всего лишь является их толкованием.

Увольнение сотрудника по основанию совершения поступка, порочащего честь сотрудника, является одним из неоднозначных и широко толкуемых оснований.

В связи с тем, что судопроизводство по делам о восстановлении сотрудников на службу в органах внутренних дел относится к категории сложных дел, связанных с нарушением трудовых прав граждан, в их рассмотрении должен участвовать прокурор (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ).

В случае совершения проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, они подлежат безусловному увольнению, а контракт – расторжению. Применение других мер ответственности в этом случае невозможно, поскольку закон не предоставляет руководителю органа внутренних дел права избрания для такого сотрудника иной (более мягкой) меры ответственности, чем увольнение.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.
2. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (с послед. изм. от 03.08.2018) // СЗ РФ – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.
3. О полиции: федеральный закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (с послед. изм. от 03.08.2018) // Там же. – № 7. – Ст. 900.
4. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (с изм. и доп. от 23 апр. 2018 г // Там же. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4595.
5. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (с изм. и доп. от 23 мая 2016 г.) // Там же. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
6. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. от 19 дек. 2016 г.) // Там же. – 1998. – № 13. – Ст. 1477.
7. Брунер Р.А. Методы поддержания служебной дисциплины и обеспечения законности в ОВД // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 6. – С. 51–58.
8. Бялт В.С., Трипутин С.Н. Законность и правопорядок в органах внутренних дел: теоретико-правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 3 (67). – С. 19–21.
9. Гусов, К. Н., Толкунова, В. Н. Трудовое право России: учебник; 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 330–331.
10. Десятова О.В., Майоров, В.И. Детерминанты делинквентного поведения сотрудников патрульно-постовой службы полиции // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2018. – № 2. – С. 3–7.
11. Кабанова И.Е. Влияние гражданско-правового принципа полного возмещения вреда на регулирование отношений по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда / И.Е. Кабанова // Право и экономика. – 2017. – № 3. – С. 15–28.

12. Каплунов А.И. О критериях определения правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия, повлекшего причинение вреда гражданам и организациям / А.И. Каплунов // Административное право и процесс. – 2018. – № 7. – С. 13–20.

13. Куликова Н.С. Внутриведомственный контроль как способ обеспечения законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. – 2015. – № 4. – С. 55–61.

14. Корнеева О.В. Противоправность (незаконность) действий (бездействия) сотрудника органов внутренних дел как условие возмещения вреда в порядке регресса: проблема доказывания в контексте обеспечения гарантий профессиональной деятельности / О.В. Корнеева // Журнал российского права. – 2018. – № 6. – С. 25–37.

15. Кудрявцев П. Уголовно-правовая характеристика преступлений, предусматривающих ответственность за неисполнение приказа военнослужащими и сотрудниками органов внутренних дел (ст. ст. 286.1 и 332 УК РФ) / П. Кудрявцев // Уголовное право. – 2018. – № 4. – С. 39–48.

16. 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. 34–42.

17. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: дис. ... канд. юрид. наук / О.О. Лебедева. – Н. Новгород, 2017. – 233 с.

18. Манукян А.Р. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. Н.П. Маюрова. – СПб., 2014. – 168 с.

19. Матузов Н. И., Малько, А. В. Теория государства и права: учебник; 4-е изд., испр. и доп. – М.: РАНХиГС, 2013. – С. 426.

20. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 537.

21. Пилюгина Т.В., Пилюгин Д.С. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел как критерий эффективной защиты граждан в правовом государстве // Правоохранительная деятельность: история и современность. – 2013. – № 1 (43). – С. 219–222.

22. Пилюгина Т.В. Социально-психологические факторы риска развития криминальных форм поведения сотрудников правоохранительных органов // Общество и право. – 2011. – № 4. – С. 211–213.

23. Полетаев Ю.Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве: дис. в виде научн. докл. д-ра юрид. наук. – М., 2001. – С. 14.

24. Прошкин Б.Г. Принуждение как метод трудовой мотивации // Управление персоналом. – 2008. – № 11. – С. 42–47.

25. Стригуненко Ю.В. Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел: понятие, основные компоненты и виды дисциплинарных отношений // Общество: политика, экономика, право. – 2011. – № 2. – С. 161–164.

26. Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева; 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2014. – 660 с.

27. Трунцевский Ю.В., Новоселов С.А. Уровень доверия граждан к полиции как показатель итогов проведения реформы в органах внутренних дел Российской Федерации / Ю.В. Трунцевский, С.А. Новоселов // Рос. следователь. – 2018. – № 2. – С. 9–18.

28. Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: соответствует ли законодательство требованиям реформы? // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1 (31). – С. 191–197.

Учебное издание

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Авторы-составители:

Белозерцева Виктория Владимировна,
Сирохин Антон Игоревич,
Миклошевич Ксения Станиславовна

Подписано в печать 6.11.2019

Усл. печ. л. 3,0

Тираж 30 экз.

Формат 60x84/16

Заказ № 64

НИиРИО ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД РФ»,
ул. Лермонтова, 110