

Краснодарский университет МВД России

**А. С. Шиенкова**  
**С. Н. Дмитриев**  
**О. В. Бунова**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

Учебное пособие

Краснодар  
2018

УДК 340.12  
ББК 67.00  
Ш55

Одобрено  
редакционно-издательским советом  
Краснодарского университета  
МВД России

Рецензенты:

*П. Н. Невежин* (Управление ОД УУП и ПДН ГУ МВД России по Краснодарскому краю);

*Ю. Н. Калюжный*, кандидат юридических наук, доцент (Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова).

**Шиенкова А. С.**

Ш55      **Обеспечение законности и дисциплины в деятельности полиции : учебное пособие / А. С. Шиенкова, С. Н. Дмитриев, О. В. Бунова. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2018. – 70 с.**

ISBN 978-5-9266-1358-9

В учебном пособии рассматриваются понятия, содержание и основные причины нарушения законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел.

Для профессорско-преподавательского состава, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 340.12  
ББК 67.00

ISBN 978-5-9266-1358-9

© Краснодарский университет  
МВД России, 2018

© Шиенкова А. С., Дмитриев С. Н.,  
Бунова О. В., 2018

## Введение

Состояние законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел продолжает характеризоваться в качестве актуальной проблемы, как на уровне теоретического осмысления, так и в практической плоскости. С этой точки зрения, служебной и общественной оценке подлежит деятельность служб и подразделений полиции территориальных органов внутренних дел, а также отдельных ее сотрудников как при выполнении служебных задач и реализации функций в рабочее время, так и в нерабочее – личное время.

Законность является одним из принципов ее деятельности полиции, в соответствии со ст. 6 Федерального закона Российской Федерации (далее – ФЗ РФ) «О полиции»<sup>1</sup>. Более того, законность составляет само содержание, суть деятельности полиции<sup>2</sup>. От состояния служебной дисциплины, в свою очередь, во многом зависит не только результативность оперативно-служебной деятельности по защите и обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан, охране общественного порядка и общественной безопасности, но и авторитет органов внутренних дел и полиции в обществе в целом.

Изучение специальной литературы, обзоров служебной деятельности и нормативных источников, показывает, что, несмотря на пристальное внимание к этой проблематике официальных лиц государства и руководства МВД России, отсутствует единое представление о глубинных проблемах в этой области, их четкая формулировка и пред-

---

<sup>1</sup>О полиции. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.02.2015) / Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

<sup>2</sup> Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2008. С. 10. (автор главы, О.И. Бекетов).

ставление о путях преодоления.<sup>1</sup> В связи с чем, проведенное нами исследование можно считать весьма актуальным.

Научной разработке проблем законности и дисциплины на теоретическом уровне, посвящены выполненные в 2000-х годах диссертации: В.В. Демидова<sup>2</sup>, И.Ю. Капустиной<sup>3</sup>, Е.Л. Кдлян<sup>4</sup>, В.А. Черняка<sup>5</sup> и ряда других ученых-правоведов и административистов. Однако научные результаты, воплощенные в их предложениях, несколько устарели и, в большинстве своем, с течением времени утратили свое значение, в результате чего, актуальность проводимого нами исследования, призванного рассмотреть теоретические и практические вопросы обеспечения законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних дел, не вызывает сомнений.

В учебном пособии предпринята попытка решения ряда задач, в качестве которых, мы определили потребности:

1) исследовать понятие и содержание законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел;

2) сформулировать основные причины нарушений законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних дел, в том числе, и исходя из общепринятого разделения этой деятельности на три основных вида: административную, оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную;

3) обозначить особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в трех названных видах деятельности органов внутренних дел.

Значение разработки проблем законности и служебной дисциплины полиции для теории и практики их деятельности, очевидно: их положительное состояние прямо влияет на взаимодействия органов внутренних дел с обществом, повышает авторитет государственной власти и доверие к органам внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Это положение нашло подтверждение в результатах проведенного нами анкетирования. Статистическому опросу подверглись 50 сотрудников подразделений внутренней службы ГУ МВД России по Краснодарскому краю, представителей УРЛС Краснодарского университета МВД России.

<sup>2</sup> Демидов В.В. Законность в современном российском государстве. Дисс. ... канд. юрид. наук: Н. Новгород, 2004. 169 с.

<sup>3</sup> Капустина И.Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2009. – 29 с.

<sup>4</sup> См.: Кдлян Е.Л.. Законность как фактор воздействия на правовое поведение личности: вопросы теории. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 262 с.

<sup>5</sup> Черняк Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления. Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 280 с.

# ГЛАВА 1. ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

## § 1. Понятие и содержание законности в государственном управлении. Законность в деятельности органов внутренних дел

Законность, в виду своего происхождения от слова «закон», является одним из наиболее разработанных юридической наукой терминов. По меткому выражению академика Д.А. Керимова, «закон, как выражение государственной воли, призван быть точной, в научном плане безупречной формулировкой, выражающей объективно существующее и развивающееся право».<sup>1</sup>

Видный теоретик права Г.Ф. Шершеневич, считал закон и правовой обычай основными источниками права, базовыми основами правовой системы любого государства.<sup>2</sup>

Правовой феномен законности, являющей собой своеобразный идеал правовой культуры поведения человека и гражданина, может рассматриваться с разных сторон и точек зрения.

Пионерами понятийно-логического исследования законности являются советские ученые – правоведы, создавшие теоретические и методологические основы советского права в период 50- 80-х годов XX века.

В советский период, законность рассматривалась, прежде всего, как правовой режим, базирующийся на обязанности строгого и неуклонного соблюдения законов и основанных на законах других правовых актов Советского государства всеми без исключения органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.<sup>3</sup>

М.С. Строгович, считал, что поскольку высшим выражением государственной воли является закон, то именно его соблюдение и исполнение составляют содержание законности, а иные нормативные акты государственных органов должны издаваться на основе закона, во исполнение закона и в соответствии с ним. Поэтому их соблюдение и

---

<sup>1</sup> См.: Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. – 6-е изд. – М.: Изд.-во СГУ, 2011. С. 338.

<sup>2</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. первый. Изд. Бр. Башмаковых. М., 1910. С.96.

<sup>3</sup> Упрочение законности - закономерность социализма. Вопросы теории и методологии исследования / Рабинович П.М.; Отв. ред.: Кульчицкий В.С. - Львов: Вищашк. Изд-во при Львов.ун-те, 1975.С. 31.

исполнение есть тем самым соблюдение и исполнение закона, а их нарушение – нарушение закона.<sup>1</sup>

В 70-80-х годах XX века, в советской юридической теории и практике наметилась тенденция и к более широкому пониманию законности, которое охватывало и сферу правотворчества, и сферу соблюдения правовых актов.

Так, по мнению одного из основоположников теории советского права, профессора С.С. Алексеева, законность – явление многомерное. Она включает не только требование строгого и неукоснительного соблюдения всеми субъектами законов и основанных на них правовых актов, но и реальное осуществление ими субъективных прав, надлежащее применение права при исключении малейшего произвола в деятельности государственных органов и должностных лиц.<sup>2</sup>

Законность, в этом смысле, это не только издание системы правовых норм, правильно отражающих закономерности общественного развития и волю народа, но и строгое и неуклонное внедрение требований этих норм в жизнь.

Только диалектическое единство этих двух элементов образовывало законченную конструкцию законности, как универсального правового режима.

В юридических публикациях начала XXI века, внимание читателя нередко обращается на то, что такая трактовка законности несколько не полна и отходит от реальности и правовой действительности. Она требует переосмысления и дополнения, согласно новым представлениям о субъектах и объектах, участвующих в традиционных, регулируемых правом общественных отношениях, не имеющих уже такой жесткой иерархической соподчиненности.

Законность как требование неукоснительного соблюдения норм права всеми субъектами уводит от осмысления того, что анализируемое понятие относится к части комплексной, отражающей сложный правовой характер, организации общественно-политической жизни общества, сводит ее к обязательности, что характерно именно для государственной дисциплины.

С принятием в 1993 году Конституции РФ и других базовых актов, требование соблюдения норм-запретов и обязывающих норм объективно дополнилось требованием надлежащей реализации предостав-

---

<sup>1</sup>Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. - М.: Наука, 1956. № 4. С. 15-25.

<sup>2</sup>Явич Л.С. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1. Свердловск, 1972. С.113.

ленных гражданам прав и свобод.<sup>1</sup> Однако в самой Конституции понятие «законность» встречается всего лишь в двух статьях. В п. 2 ст. 72 законность фигурирует как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. А в ст.114 принятие «мер по обеспечению законности» сформулировано в качестве обязанности Правительства Российской Федерации. Помимо Конституции РФ, слово «законность» содержится почти в двух тысячах действующих нормативных актах Российской Федерации, в различных словоформах и словосочетаниях. Однако ни в одном из нормативных актов не закреплено его определение, поэтому понятие «законность» представляет собой лишь научную абстракцию.

Очевидно, что законность как один из важнейших компонентов правовой основы государственной и общественной жизни представляет собой сложное и многогранное явление, обладающее разнообразными социальными свойствами. Выявление этих свойств и их исследование является предметом активного научного поиска. В исследованиях законности последних лет отчетливо проявляются два направления.

Первое направление связано с исследованием глубинных, сущностных аспектов законности в обществе, ее связей с образом жизни, с идеологией, политикой, нравственностью, правопорядком. Второе направление связано с анализом практики реализации права, с установлением эффективности действия его норм, т. е. с анализом реальных процессов воплощения правовых предписаний в жизнь, неуклонного и строгого их соблюдения и исполнения всеми участниками общественных отношений. Оба эти направления играют исключительно важную роль в познании сущности законности и в практическом использовании, результатов этого познания для дальнейшего ее укрепления во всех сферах государственной и общественной жизни.<sup>2</sup>

По вопросам законности имеется обширная научная литература. Тем не менее, многие ее проблемы как теоретического, так и практического плана ждут своих исследователей. Среди них, наиболее актуальны проблемы, относящиеся к понятию законности, ее принципам и требованиям, соотношению с другими социальными

---

<sup>1</sup> Малкин Н.С. О законности в условиях переходного периода // Теория права: новые идеи. Вып.4. М.: ИПАН, 1995. С.27.

<sup>2</sup> См., например: Чернова Е.Г. Юридическая ответственность и законность. Проблемы взаимовлияния / Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 6 (32): в 2-х ч. Ч. II. С. 198-200; Гаг Л.В. Толкование норм права и законность // Вестн. Томского гос. ун-та. Право. 2013. №3 (9). С.5-8.

явлениями, а также проблема обеспечения законности, имеющая большое практическое значение.<sup>1</sup>

Остановимся на понятии законности и определим, что понимать под законностью в деятельности органов внутренних дел.

Д.О. Нестеров предлагает понимать законность как политико-правовое явление, обусловленное закономерностями развития общества и характеризующее его государственно-правовую форму организации, посредством действия гарантированной государством системы правовых предписаний, призванных упорядочивать общественные отношения и обеспечивать правопорядок.<sup>2</sup> Законность представляется ему как элемент правового регулирования, неразрывно связанный с правопорядком и обеспечивающий его.

Данную позицию обоснованно критикует В.А. Рыбаков, детально подошедший к анализу содержательной стороны законности. Он, в частности, выражает сомнение, в подходе к законности как к режиму, приводя ряд небесспорных аргументов. Так, законность как режим, с его точки зрения, трактуется очень широко: это и «режим неуклонного действия правовых норм», «режим обеспечения жизни», «режим реального господства закона в общественной жизни», «правовой режим», «государственно-правовой режим». Такое толкование, с его точки зрения, «размывает» представление об этом понятии и его видовых характеристиках. Затрудняет понимание законности как режима, в этом случае, его бессистемность и смешанность в понимании содержания с такой правовой категорией, как «правопорядок», ведь законность как правовой режим утверждается в результате правового регулирования тех отношений в обществе, которые регламентируются правовыми нормами, а также реализации правовых норм на практике. Иными словами, происходит «удвоение понятий» относительно одного явления.<sup>3</sup>

Нам представляется, что эти явления действительно разные, однако имеют выраженную взаимосвязь. Так, если законность представляет собой принцип, который вводит определенные требования, то правопорядок выступает как состояние фактической организованности и упорядоченности общественных отношений, возникающих в

---

<sup>1</sup>См.: Вопленко Н.Н. Понятие и основные черты законности // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2006. №8. С.33-48.

<sup>2</sup>Нестеров Д.О. Теория и практика реализации законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2012. №3 С.43-46.

<sup>3</sup>Рыбаков В.А. Законность: к вопросу о понятии // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2013. №2 (35) С.6-11.

результате их регламентации правовыми нормами и реализации данных норм. Это тот порядок, который наступает в результате реализации требований законности, в силу этого, законность может рассматриваться как связующее звено между законом и правопорядком, как важнейшая предпосылка правопорядка.<sup>1</sup>

Основные подходы к пониманию дефиниции «законность», отражают бытующие представления об этом термине в настоящий момент: 1) «законность как принцип деятельности государства»; 2) «законность как метод государственного управления»; 3) «законность как правовой режим».<sup>2</sup>

Своеобразное понимание связи приведенных представлений о законности, демонстрирует М.А. Латушкин. Ему представляется, что законность, как системное явление, в кибернетическом смысле, отличается свойством стремления к стабилизации, реализующемся в «последовательном упрочении идеи законности на всех уровнях деятельности субъекта права». Возникнув в качестве идеи в сознании субъекта права, законность постепенно становится принципом (методом) его деятельности. Затем, из принципа (метода) деятельности законность становится режимом деятельности субъекта права.

С его точки зрения, субъекты правоотношений, приобретают идеи соблюдения закона в непрерывном процессе социализации, путем накопления и усвоения опыта поведения в сфере правовой действительности, либо посредством реализации внутренней мотивации, основанной на удовлетворении потребностей соблюдения закона. Затем, при наличии способствующих упрочению идеи законности условий, и подтверждения на практике выгоды правомерного поведения, идея «перерастает» в принцип (метод) деятельности субъектов правоотношений. Следующая стадия, посредством многократного повторения поведения в определенных регулируемых законом отношениях, вызывает к жизни правовой режим.<sup>3</sup>

Не ставя под сомнение связь этих представлений о законности, все же нужно представлять различия принципа и метода, а также режима.

Анализируя законность как принцип, А.О. Долгопят предлагает рассматривать его с двух сторон: материально-правовой и процессу-

---

<sup>1</sup>Иванов А.А.О соотношении законности и правопорядка в сфере реализации юридической ответственности // Вектор науки ТГУ. 2010. №3 С.267-269.

<sup>2</sup> См., например: Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 10.

<sup>3</sup>Латушкин М.А. Механизм обеспечения законности // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2006. №8. С.49-51.

альной. Материально-правовая сторона заключается в точном соблюдении норм материального законодательства, и, тем самым, содействии укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере деятельности субъектов права. Процессуальная сторона, проявляется в строгом и неукоснительном соблюдении порядка разрешения правовых споров, вынесении и исполнении законных и обоснованных актов.<sup>1</sup>

Ц.С. Дондоков, справедливо замечает, что, законность, несмотря на то, что уже сама по себе является универсальным правовым принципом, все же имеет и свои принципиальные составляющие (закономерности общественного развития, систему руководящих идей и исходных положений, определяющих основное содержание законности в стране). К таковым относятся: единство законности – единообразие правового регулирования однородных общественных отношений на всей территории государства; всеобщность законности – равное действие законности по кругу лиц; целесообразность законности; верховенство закона; связь законности и культуры (взаимовлияние и взаимопроникновение); гарантированность прав и свобод человека и гражданина; принцип презумпции невиновности.<sup>2</sup>

Справедливой здесь представляется позиция В.С. Афанасьева, о том, что все обозначенные принципы законности находятся в диалектическом единстве, существуют в неразрывной связи друг с другом, взаимообуславливают и подкрепляют друг друга.<sup>3</sup>

Как же проявляются принцип, режим и метод законности в деятельности органов внутренних дел?

Законность как органическое единство предписаний закона и фактической деятельности по их осуществлению наиболее точно отражает социально-политическую и организационно-правовую сущность выполнения ОВД своей социальной роли и назначения.

Обеспечивая законность во внешней сфере деятельности, важно, чтобы каждое действие, каждое решение и акт этих органов соответствовали букве закона. А это не что иное, как законность в их собственной деятельности, означающая такую атмосферу взаимоотношений должностных лиц этих органов с гражданами, при которой ре-

---

<sup>1</sup>Долгопят А.О. Понятие и содержание принципа законности // Бизнес в законе. 2009. №1. С.335-337.

<sup>2</sup>Дондоков Ц.С. «Законность» или «Нормативность» // Вестник ЗабГУ. 2011. №5 С.41-44.

<sup>3</sup>Афанасьев В.С. Учение о законности - теоретическая основа укрепления законности в деятельности органов внутренних дел // Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: Курс лекций. М., 1998. С. 9.

ально обеспечиваются гарантированные Конституцией РФ права и свободы.

Установленная законодателем партнерская модель взаимодействия полиции и общества; принципиальные основы деятельности полиции; определяющая роль полиции в обществе и государстве, а также допустимые пределы вмешательства в частную жизнь, установлены в Федеральном законе РФ от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». Полиция, согласно ст. 1 этого закона, предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Впервые основные принципы деятельности полиции в названном законе толкуются законодателем так подробно и широко. К принципам деятельности полиции теперь отнесены: «открытость и публичность», «общественное доверие и поддержка граждан», «взаимодействие и сотрудничество».<sup>1</sup> Однако важнейшим принципом, предусмотренным ст. 6 ФЗ РФ «О полиции», является принцип законности, в соответствии с которым, полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом. Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Изучение специальной литературы, классификации общественных отношений, позволяет выделить предметную, субъектную и юридическую области законности, представляющие в совокупности определенную структуру. Эта структура, с нашей точки зрения, может служить основой для анализа состояния и определения эффективности методов правового регулирования законности, в том числе применительно к деятельности органов внутренних дел.

Предметную область законности образуют экономические, политические и социально-культурные отношения. Субъектную область, напротив, образует деятельность государственных органов, общественных организаций, поведение людей, структурированное по назначению, функциям, порядку образования, содержанию, формам и методам деятельности. Юридическая область законности представле-

---

<sup>1</sup>Бережкова В.И. Обеспечение законности в деятельности подразделений информации и общественных связей в системе МВД России // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. №23 С.7-12.

на субъективными юридическими правами, обязанностями и установленными юридическими запретами.

Экстраполяция рассмотренных положений на сферу деятельности органов внутренних дел, позволяет выделить в ее структуре соответствующие области. В частности, предметную зону законности составит предмет деятельности ОВД (общественные отношения, возникающие по поводу охраны прав и свобод человека и гражданина, собственности, безопасности личности и общества, поддержания общественного порядка и безопасности). Субъектную область, образуют действия органов внутренних дел и их должностных лиц, направленные на упорядочение этих отношений, разрешение их в соответствии с законом.

Наконец, юридическую область, составляют правовые формы реализации нормативных предписаний: использование полномочий, исполнение возложенных обязанностей и соблюдение запретов, а также акты, в которых эти действия или решения отражаются.

Применительно к предмету нашего исследования, необходимо отметить, что к числу весьма острых и пока еще недостаточно разработанных проблем, относится и вопрос о выборе сотрудниками органов внутренних дел варианта поведения в случае противоречия между предписания закона и целесообразностью. Такие расхождения в реальной жизни возникают довольно часто, поскольку изменение закона не всегда успевает за практикой. С течением времени он полностью или частично может перестать быть целесообразным, но некоторое время все еще продолжает действовать.

Встречаются также факты издания отдельных нецелесообразных подзаконных нормативных актов.<sup>1</sup> В данном случае ученые и практики полагают, что должно действовать общее правило: надо соблюдать предписания и этих нормативных актов, но не слепо, не догматически, а диалектически, творчески и только тогда, когда они не противоречат закону.<sup>2</sup>

Целесообразность, с нашей точки зрения, в этом случае должна основываться на диалектическом соотношении цели и способов ее достижения. Ведь та или иная цель в конкретных условиях может быть достигнута с помощью различных средств. Избрание наиболее оптимального, а значит, и целесообразного варианта поведения в преде-

---

<sup>1</sup> Гапоненко Н.М. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении: Учебное пособие. - Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2000. С.5.

<sup>2</sup> Рушайло В.Б. Способы обеспечения законности органами внутренних дел в условиях специальных административно-правовых режимов. // Современное право. - М.: Новый Индекс, 2004. № 4. С. 22-27.

лах закона достигается на основе правосознания лица, применяющего норму права. Надлежащая реализация принципов и требований законности создает в правоприменении соответствующий закону правовой режим его осуществления, выступающий как объективированный результат совокупного действия всех элементов правового регулирования этой деятельности: правосознания, системы правовых норм и различных способов их реализации.

Законность как органическое единство предписаний закона и фактической деятельности по их осуществлению наиболее точно отражает социально-политическую и организационно-правовую сущность выполнения ОВД своей социальной роли и назначения. Обеспечивая законность во внешней сфере деятельности, важно, чтобы каждое действие, каждое решение и акт этих органов соответствовали букве закона. А это не что иное, как законность в их собственной деятельности, означающая такую атмосферу взаимоотношений должностных лиц этих органов с гражданами, при которой реально обеспечиваются гарантированные Конституцией РФ права и свободы.

Таким образом, законность в деятельности органов внутренних дел, представляет собой принцип, метод и режим деятельности названных органов, обеспечивающие реальную реализацию предписаний закона во всех общественных отношениях, в которых участвуют их представители, в результате чего, действительно гарантируются права, свободы и законные интересы граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства.

## **§2. Понятие и содержание служебной дисциплины. Основные причины нарушения служебной дисциплины в органах внутренних дел**

Правоотношениям, связанным с обеспечением законности в деятельности органов внутренних дел традиционно сопутствуют отношения по обеспечению служебной дисциплины.<sup>1</sup> Законность соотносится с понятием «дисциплина» как со смежным по предмету, родовым понятием, более широким, чем законность. Дисциплину, можно понимать, как «обязательное для всех членов какого-нибудь коллектива под-

---

<sup>1</sup>Беляева Е.Г. Контроль за состоянием служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2015. №21. С.258-262.

чинение установленному порядку, правилам (воинская дисциплина, служебная, трудовая и проч.)».<sup>1</sup>

Ее рассматривают еще и как «точное соблюдение всеми организациями и гражданами установленного государством порядка деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций по выполнению возложенных на них обязанностей».<sup>2</sup>

А.Г. Гришаков и Ю.А. Прибытко, справедливо замечают, что дисциплина предполагает соблюдение не только законов и иных нормативных актов, но и всех индивидуальных правил и установлений. Ее сущность состоит в соблюдении требований, юридических и других обязанностей к должному поведению в той или иной области общественной жизни. Для сотрудников органов внутренних дел, дисциплинарные обязанности, прежде всего, выражаются в соблюдении правил внутреннего служебного (трудового) распорядка, Дисциплинарного устава органов внутренних дел РФ,<sup>3</sup> должностной инструкции, определяющей основные права и обязанности по занимаемой должности.<sup>4</sup>

Можно согласиться с утверждением В.В. Стрельцова, о том, что одной из первостепенных задач, стоящих перед МВД России, является повышение дисциплины и профессиональной квалификации сотрудников органов внутренних дел, прежде всего, в вопросах обращения с гражданами, проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. Необходима бескомпромиссная борьба с любыми нарушениями со стороны сотрудников ОВД.<sup>5</sup>

Как отмечает руководитель ДГСК МВД России В.Л. Кубышко, «...сложившаяся система работы с кадрами не отвечает предъявляемым требованиям, оказывает недостаточное влияние на результаты оперативно-служебной деятельности. ЧП и преступления, совершаемые сотрудниками, наносят огромный ущерб авторитету и имиджу

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1987. С.136.

<sup>2</sup> Юридический энциклопедический словарь. М.: Энциклопедия, 1984. С.85.

<sup>3</sup> О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377. / Официальный интернет-портал правовой информации. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> 16.05.2016.

<sup>4</sup> Гришаков А. Г., Прибытко Ю. А. О соотношении понятий «Дисциплина», «Законность» и «Правопорядок» в деятельности полиции // Вестник ВИ МВД России. 2015. № 2 С.70-74.

<sup>5</sup> Стрельцов В.В. Современные тенденции развития правового и статистического регулирования служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №3 С.135-140.

ОВД. Особенно широкий общественный резонанс вызывают ДТП с участием личного состава...».<sup>1</sup>

Не вполне благополучное состояние законности и служебной дисциплины подтверждают и результаты нашего исследования. Так, совершенным состояние законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних дел, признали лишь 22% опрошенных нами сотрудников подразделений внутренней службы ГУ МВД России по Краснодарскому краю, представителей УРЛС УРК Краснодарского университета МВД России. Вместе с тем, 48%, признали состояние законности в целом совершенным, однако отметили, что некоторые направления ее обеспечения нуждаются в совершенствовании. Несовершенным состояние законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел считают 26% опрошенных респондентов.

Нам представляется, что при прогнозировании мероприятий по укреплению законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних дел следует исходить из того, что, во-первых, их укрепление достигается не только в результате осуществления мер, непосредственно направленных на решение данной задачи, но и в результате совершенствования деятельности полиции в целом. Это достигается благодаря изменению негативных факторов – причин и условий, лежащих в их основе и способствующих их совершению. Мероприятия по укреплению законности и дисциплины должны быть комплексными и включать в себя как меры целевого характера, так и меры, направленные на общее совершенствование деятельности соответствующего органа или подразделения.

Каковы же основные причины нарушений служебной дисциплины, и, порой, связанных с ними нарушений законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел?

Изучение специальной литературы и практики деятельности инспекций по личному составу органов внутренних дел на территориальном уровне позволяет сформулировать как наиболее общие (типичные) причины, относящиеся к противоречиям, свойственным всей системе органов внутренних дел (первая группа), так и более частные (непосредственные, коллективные и личностные) причины нарушений, характерные для каждого из трех основных направлений деятельности ОВД (вторая группа).

К первой группе причин, мы отнесли следующие.

---

<sup>1</sup>Кубышко В.Л. Новая кадровая политика - требование времени / Полиция России. Спецвыпуск. 2013. С. 48-49.

Противоречия между реальными требованиями руководителей и нормативно закрепленной организацией деятельности органа внутренних дел, отражающиеся на негативной оценке труда сотрудника ОВД, склоняющие его к искажению действительной работы, подлогам, «очковтирательству», и, в конечном итоге, способствующие нарушениям законности и служебной дисциплины, развитию профессиональной деформации личности.

Подобные противоречия характеризуют несовершенство всей системы организации органов внутренних дел в настоящий период, которые выражаются, прежде всего, в старой «принудительной» модели их построения, не приспособленной для эффективного обслуживания населения «на местах».

Органы внутренних дел на территориальном уровне сохраняют еще с советских времен устаревшие и не оправдывающие себя в новых условиях модели организации и деятельности.

Результатом сложившейся ситуации выступает и т.н. «палочная система», которую невозможно изжить в нынешних условиях, когда формальная оценка деятельности ОВД осуществляется на уровне всей страны в сравнении с показателями предыдущего года, вместо того, чтобы оценить работу полиции на уровне конкретного муниципального образования и по более простым, как в европейских странах, показателям, получаемым статистическим путем.

Там, главным критерием действенности полиции, является чувство безопасности у населения конкретного города, района, деревни. Реализована «партнерская» модель взаимоотношения полиции и населения. Применяемая на практике, Европейская хартия местного самоуправления обязала европейские государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований,<sup>1</sup> буквально «оплачивающих» полицейскую деятельность, создающих законы и нормативы, а также контролирующих ее эффективность.

Согласно Хартии, местные власти должны осуществлять управление и контролировать значительную часть публичных обязательств в интересах местного населения и под свою ответственность.

Публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и должны относиться к более высокому

---

<sup>1</sup>Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) / Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., № 36, ст. 4466.

административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.

Противоречия между закрепленными в законодательстве правилами служебного распорядка, гарантиями, льготами и допускаемыми на практике отступлениями от этих норм, «прикрываемые» руководителями, объясняющими все это служебной необходимостью, что вызывает «усталость» от работы и стремление к формализму, подлогам и отрешению сотрудника от проблем обслуживаемого населения. Это же негативно сказывается на личностных характеристиках сотрудника: повышенное психическое и физическое напряжение; проблемы в семье и быту; возможности допущения ненормативных для ОВД способов снятия напряжения.

Важной составляющей названных противоречий являются суицидальные явления, распространенные в ОВД. К последствиям таких противоречий, можно отнести и пренебрежительное отношение к гражданам, пьянство на рабочем месте и за рулем автотранспорта в иллюзии вседозволенности.

Изучение практики деятельности территориальных органов внутренних дел, литературы показывает, что большинство из существующих льгот, гарантий, нормирование трудового дня для сотрудников органов внутренних дел не соблюдаются в органах внутренних дел практически повсеместно.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, на ежегодном расширенном заседании Коллегии МВД, которая состоялась 9 марта 2017 года, говорило кадровой политике, о тех требованиях, которые должны предъявляться к кандидатам на ключевые должности в системе МВД. Так «В прошлом году по подозрению в серьёзных преступлениях задержан целый ряд высокопоставленных должностных лиц ведомства. Эти факты стали серьёзным ударом по общественному авторитету органов внутренних дел, бросили тень на всех, кто честно и профессионально исполняет свой долг. Министр внутренних дел России, В.А. Колокольцев на этой же Коллегии МВД сообщил следующее «Улучшилась ситуация с соблюдением служебной дисциплины и законности. Сократилось количество сотрудников, допустивших грубые нарушения дисциплины, а также подвергнутых уголовному преследованию. Немаловажно, что более двух третей сотрудников, совершивших правонарушения, выявлены самими органами внутренних дел»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Расширенное заседание коллегии МВД России // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014>

На предыдущем расширенном заседании коллегии МВД России, которое состоялось 23 марта 2016 года, Министр внутренних дел России, В.А. Колокольцев сообщал, что «сохранялась тенденция роста числа поступивших заявлений и сообщений о преступлениях и других правонарушениях: по сравнению с 2015 годом их массив увеличился почти на 4%, превысив 30 миллионов; возрастание количества зарегистрированных преступлений на 8,6%, в основном небольшой и средней тяжести, привело к существенному повышению нагрузки на сотрудников. В отчетном периоде на 6,3% увеличилось число выявленных за совершение преступлений граждан. На сегодняшний день, согласно экспертным оценкам, органы внутренних дел уже достигли предельной, если можно так выразиться, пропускной способности<sup>1</sup>.

Противоречия между установленными требованиями поведения руководителей в организации и распространенностью в ОВД негативных явлений разлагающих организацию: коррупционные проявления, наполнение кадрового аппарата по принципу протекционизма (свойства, родства, фаворитизма, nepотизма; «покупания должностей»). Все это свойственно нынешнему состоянию государственного аппарата и, в совокупности, влечет утрату у обычных сотрудников веры в справедливость и стремление следовать этим негативным явлениям в русле личного незаконного обогащения, совершая правонарушения и преступления в ущерб интересам службы.<sup>2</sup>

Так, 44% опрошенных нами сотрудников, указали на протекционизм (фаворитизм, nepотизм, свойство и родство), как фактор, кардинальным образом негативно влияющие на моральный климат в подразделении (службе) и умоляющие все меры поощрения.

Кратко рассмотрим названные явления.

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Вместе с тем, служба в органах внутренних дел, это не только система соответствующих правоотношений, но и форма реализации гражданами (применительно к сотрудникам, проходящим военную службу по контракту) публичного права на участие в управлении делами государства и частного права на труд.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>См.: Расширенное заседание коллегии МВД России// Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515>

<sup>2</sup> См.: Багмет М.А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 25.

<sup>3</sup> Зорин О.Л. Протекция как преференция в военно-служебных отношениях / Право в вооруженных силах . – 2012. № 4. С. 27-31.

Протекционизм умоляет это право, чем уже незаконен. Противоречие этого поведения нормам законодательства, делает эти явления, в ряде случаев материальной заинтересованности, преступными.

Федеральный закон Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»,<sup>1</sup> Федеральный закон от 07 февраля 2011 № 3-ФЗ «О полиции»; Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,<sup>2</sup> содержат нормы, запрещающие проявления протекционизма.

Как указывает А.Н. Жигульских, продвижение на высокие должности при низких профессиональных и моральных качествах субъекта служебных отношений, вызывает цепную реакцию распространения среди персонала непрофессионалов. Кандидаты на продвижение по службе подбираются не по профессиональному критерию, а по признаку личной преданности руководству и психологическому соответствию. Однако честные, порядочные, грамотные, эффективные и инициативные сотрудники, остаются в итоге «за бортом карьерного роста». Это говорит о том, что на самом деле попасть на вакантную должность «человеку ниоткуда» также нереально, как и раньше.<sup>3</sup>

Вместе с тем, касаясь предмета нашего исследования, можно отметить, что сегодня не существует законодательно закрепленных терминов «протекционизм», «свойство», «фаворитизм», «непотизм».

Пристального изучения влияния названных негативных явлений на организацию и деятельность органов внутренних дел, не проводилось.

Утративший ныне силу Кодекс профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел,<sup>4</sup> содержал разъяснения, о том, что понимать под видами протекционизма, определяя последний как систему покровительства, карьерного выдвижения, предоставления преимуществ по признакам родства, землячества, личной преданности, приятельских отношений с целью получения корыстной выгоды. Фаворитизм, в свою очередь, выражается в демонстративном приближении к себе своих любимцев; показном делегировании им тех или иных полномочий, не соответствующих статусу; незаслуженном выдвижении их

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1).Ст. 6228.

<sup>2</sup> Российская газета, № 275, 2011. 07 декабря.

<sup>3</sup>Жигульских А.Н. Социально-психологические аспекты карьеризма как мотива совершения деяния квалифицируемого как превышение должностных полномочий // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 11. С.24.

<sup>4</sup>О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138. Приказ МВД России от 31.10.2013 № 883.

по службе и поощрении, награждении; необоснованном предоставлении им доступа к материальным и нематериальным ресурсам. Непотизм (кумовство) является моральным покровительством руководителя своим родственникам и близким людям, при котором выдвижение и назначение на должности в органах внутренних дел производятся по признакам религиозной, кастовой, родовой принадлежности, а также личной преданности руководителю.

Важность противодействия обозначенным явлениям подтверждает приводимый В.Б. Гайдовым экспертный опрос слушателей Академии управления МВД России. Опрос подтвердил, что половина респондентов (55 – 48,3%), считают главным фактором продвижения по службе личные связи и протекционизм. В то же время, «профессионализм и компетентность», в качестве такового рассматривают 64 - 56,1% офицеров.

Исследования, проведенные в различных регионах Российской Федерации ВНИИ МВД России, показали, что в среднем по стране 34% сотрудников ОВД не видят в ближайшее время перспектив своего служебного роста, а каждый пятый таких не видит вообще. В то же время, мировая практика правового регулирования продвижения по службе идет по пути реализации принципов «заслуг», ротации, мотивации, профессионального развития, установления четких правил карьеры, ее планирования и реализации.<sup>1</sup>

Противоречия, связанные с несоответствием высоких затрат на выполнение служебных обязанностей и неэффективной (несправедливой) оценкой труда сотрудников органов внутренних дел. Неэффективное поощрение.

Интервьюирование сотрудников, работающих в подразделениях органов внутренних дел, имеющих отношение к обеспечению дисциплины и законности в ОВД, показывает, что высокие требования к сотруднику полиции должны соответствующим образом компенсироваться.

Однако сегодня достойной такую компенсацию назвать нельзя.

Нивелировавшее повышение заработных плат в ходе оптимизации 2011-2013 г.г., повышение в 2015-2016 г.г. курса иностранных валют, снижение покупательной способности рубля, наряду с монетизацией ведомственных льгот, привело сегодня к тому, что заработная плата сотрудника ОВД вернулась к своему изначальному низкому уровню.

---

<sup>1</sup>Гайдов В.Б. Карьера сотрудника органов внутренних дел // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2006. №3 С.71-74.

Высокие трудовые, материальные затраты на эффективную деятельность не оправдываются поощрением государства, что, в совокупности с обозначенными выше противоречиями, отражается на отношении сотрудника ОВД к своим функциональным обязанностям.

Практика показывает, что предпочтение в выполнении таковых, при выборе из множества необходимых, отдается именно тем, которые могут способствовать обогащению сотрудника ОВД, в т.ч. и незаконному, тем самым, создать условия конфликта интересов, вызвать проблему выбора правомерного поведения. И здесь, порой, как раз допускаются основные нарушения дисциплины и законности.

Как отметил О.О. Апухтин, рассматривая вопросы мотивации и стимулов в организации управления, основным поощрением является материальное вознаграждение.<sup>1</sup> Однако в свете текущей экономической ситуации, такое вознаграждение перестало применяться практически вовсе. Вместе с тем, являясь материальным стимулом и дисциплинарным поощрением, порой, применяется незаслуженно. Незаслуженное представление сотрудника к дисциплинарному поощрению, наносит, куда больший вред общественному мнению коллектива, чем наложение строгого дисциплинарного наказания.

В силу неопределенности, размытости правового регулирования дисциплинарных правоотношений, в настоящее время в ОВД нормативно не определен порядок контроля за правомерным применением мер дисциплинарного воздействия. Это значительно снижает возможность с позиции закона, объективно оценить деятельность начальника по поддержанию служебной дисциплины на должном уровне, а также ее состояние, как в конкретном органе внутренних дел, так и в министерстве в целом. Действующие нормы об обжаловании решений начальников не предусматривают внутриотраслевого механизма исключения возможности последующего преследования по мотивам личного характера, например, за критику недостатков в деятельности ОВД, значительно снижают правовые гарантии сотрудников от ведомственного произвола, протекционизма.

Вторая группа причин касается как личности сотрудника полиции, так и коллектива, в котором он осуществляет свою деятельность. В качестве таковых, мы выделяем следующие противоречия.

Противоречия между идеалом и обыденной реальностью, возникающие при «обмане ожиданий» от прихода на службу в органы внутренних дел, что вызывает выбор наиболее приемлемой в конкретном

---

<sup>1</sup>Апухтин О.О. Теоретические аспекты исследования мотивации труда // Новые технологии. 2011. № 4. С. 136-138.

коллективе сотрудников модели поведения. И эта модель не всегда связана с надлежащим соблюдением дисциплины и законности.

Показательно, в подтверждение нашей позиции, исследование, проведенное Е.Н. Гущиной, которое свидетельствует, что значительная часть сотрудников при поступлении на службу не была готова к ней психологически.

Такой вывод был сделан на основе ответов респондентов. Наиболее значимыми мотивами выбора профессии к моменту трудоустройства для сотрудников были следующие: 1) возможность приносить пользу – 27%; 2) возможность проявить себя – 15%; 3) хороший коллектив – 15%; 4) возможность влиять на людей – 10%; 5) хорошая зарплата – 3%. Лишь 12% сотрудников осознанно хотели работать в ОВД. Решение о поступлении на службу большинство из них принимали, не располагая всесторонней информацией о характере и содержании будущей профессиональной деятельности. Обращает на себя внимание незначительный рейтинг престижности профессии сотрудника ОВД: 60% опрошенных указали, что не хотели бы, чтобы их дети работали в полиции; 70% – что государство почти не заботится о сотрудниках ОВД; 65% не смогли сказать определенно, положительно или отрицательно повлияла работа в органах на их личностные особенности; у 39% респондентов близкие родственники и друзья неодобрительно относятся к службе в полиции, и можно предположить, что отношение членов семьи сотрудников к службе в ОВД оказывает влияние на принятие решения об увольнении; 78% сотрудников, работая в ОВД, не ощущают уверенности в завтрашнем дне. Только 55% респондентов считают свою службу в ОВД окончательным выбором профессии, остальные 45% рассматривают ее как временную или затруднились ответить на данный вопрос.<sup>1</sup>

Практика показывает, что при «обмане ожиданий», начинающий сотрудник полиции психологически «тянется» к более опытному, искушенному, но, как показывает интервьюирование, и более профессионально деформированному сотруднику ОВД. Он «знакомит» нового сотрудника с возможностями ухода от ответственности за нарушения дисциплины, правилами поведения, обеспечивающими безнаказанность (необоснованные больничные, фальсификация документов и проч.).

Противоречие между требованиями закона, о приеме на службу «идеального гражданина» и поступлением на службу лиц, заведомо

---

<sup>1</sup>См.: Гущина Е.Н. Психологические аспекты причин нарушения служебной дисциплины в коллективе // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. №1 С.79-81.

ориентированных на использование должностных полномочий для реализации низменных потребностей (обогащение, властвование, избежание обязанностей или необоснованное приобретение прав).

ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в п. 2 ст. 4 устанавливает принцип равного доступа граждан к службе в органах внутренних дел и создания 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.<sup>1</sup>

С нашей точки зрения, этот принцип сегодня понимается излишне буквально. Свобода совести, гарантированная Конституцией РФ, не позволяет отказывать человеку в приеме на службу, руководствуясь субъективными причинами, связанными с моральными и нравственными устремлениями кандидата.

Человеческая мораль постоянно изменяется. Ее формируют общественные ценности, которые для капиталистического общества имеют преимущественно материальный характер. Профессиональная мораль сотрудника ОВД при существовании в обществе с подобной доминантой, находится в постоянном профессиональном конфликте с моралью общественной.

Вместе с тем, сотрудник полиции кроме рабочего времени, имеет и личное, где в семейных, досуговых отношениях властвует иная мораль. Жена, дети требуют соответствующего внимания и материально обеспечения. Все это влияет на личностные установки сотрудника ОВД, постоянно формируя соблазны нарушить закон, служенную дисциплину, совершить безнравственный поступок.

Нужно отметить, что в последнее время, ситуация с приемом на службу стала выправляться. Установлены барьеры для недобросовестных кандидатов: проверки, морально-психологическое исследование личности, применение полиграфа. В целях противодействия коррупции законодателем приняты специальные целевые антикоррупционные акты. В соответствии с ч. 1 ст. 27 ФЗ РФ «О полиции» и

---

<sup>1</sup> См.: О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) / Российская газета, № 275. 2011. 07 декабря.

п. 14 ч. 1 ст. 12 ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» сотрудник полиции обязан уведомлять непосредственного руководителя (начальника), органы прокуратуры или другие государственные органы о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения. Причем сокрытие фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения является грубым нарушением служебной дисциплины сотрудником полиции (п. 14 ч. 2 ст. 49).

Согласно ч. 2 ст. 29 ФЗ РФ «О полиции», на сотрудников полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством о противодействии коррупции и ст. 17, 18 и 20 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе».<sup>1</sup>

Противоречие между необходимостью адаптации специалиста к сложным условиям деятельности органа внутренних дел и реальностью формализации института наставничества в органах внутренних дел.

Известно, что приказом МВД России от 24.12.2008г. (ред. от 06.07.2010) № 1139 было утверждено Положение об организации наставничества в органах внутренних дел Российской Федерации. Однако, нормы данного приказа с нашей точки зрения не вполне совершенны, а сам институт наставничества, как способ эффективной адаптации молодого сотрудника ОВД к службе, остается формальным.

А.С. Петрова, в связи с этим, отмечает: далеко не каждый сотрудник органов внутренних дел, выдвинутый коллективом на роль наставника, может сразу справиться со своими обязанностями, однако он должен воспитывать в себе качества, которые помогут ему в работе с сотрудником (стажером). Совершенно очевидно, что наставник, для того чтобы действительно оказывать эффективное влияние на личность, должен сам обладать теми качествами, которые хочет воспитать у сотрудника (стажера).

Без этого, воспитание, даже при самой четкой и педагогически правильно продуманной системе воспитательных мероприятий, не будет иметь должного результата, так как личность наставника имеет в воспитании чрезвычайно большое значение. Воспитывая стажера, наставник должен обладать не только высоким профессионализмом,

---

<sup>1</sup>О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ / СЗ РФ от 2 августа 2004 г. № 31.Ст. 3215.

но и хорошими организаторскими способностями, знаниями в области обучения, воспитания и психологии.<sup>1</sup>

Труд наставника должным образом не поощряется, отсутствуют другие преференции. Изменена существовавшая система классности, где наивысший уровень был «специалист 1 класса – наставник».

Профессор А.А. Стародубцев, обуславливает несовершенство этого института, еще и следующими причинами: 1) наставники часто не заинтересованы в выполнении своих функций в связи с отсутствием материального стимулирования этой деятельности; 2) загруженность на своем рабочем месте просто не позволяет наставнику уделять должное внимание молодому сотруднику; 3) даже у самых опытных и подготовленных сотрудников могут просто отсутствовать навыки воспитательной работы.<sup>2</sup> Далее, он формулирует весьма интересные предложения по оптимизации наставнической деятельности. Подвернув их всестороннему анализу, мы предлагаем, усовершенствовать их для системы МВД России, следующим образом: 1) необходимо перевести систему наставничества на профессиональную основу: специализировать сотрудников, достигших успехов и имеющих опыт по направлениям профессиональной деятельности для практического обучения «в процессе» трудовой деятельности; 2) нужно сформировать специальный материальный фонд в ОВД, из которого стимулировать деятельность наставников, сделать работу наставников более престижной; 3) наставники должны отбираться из наиболее подготовленных и опытных сотрудников, а не назначаться по принципу очередности; для того, чтобы такие кандидаты получили право называть себя наставниками, они должны выдержать ряд квалификационных испытаний, которые включали бы служебную и боевую подготовку, знание нормативных актов, основы воспитательной и социально-психологической работы.

Среди наставников можно было бы проводить конкурсы на звание «Лучший наставник», разыгрывать ценные призы.

Для повышения профессионализма наставников необходимо также создание периодических курсов повышения квалификации, где они могли бы прослушать лекции по основам психологии и педагогики профессорско-преподавательским составом вузов.

---

<sup>1</sup>Петрова А.С. Актуальные вопросы функционирования института наставничества в органах внутренних дел // Концепт. 2015. № 09 (сентябрь). – ART 15315. – 0,4 п. л. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-funktsionirovaniya-institutana-stavnichestva-v-organah-vnutrennih-del>

<sup>2</sup> См.: Стародубцев А.А. Наставничество в органах внутренних дел / Форум права. 2013. №3. С.628-632.

К исключительно личностным противоречиям, обуславливающим совершение дисциплинарных проступков сотрудниками органов внутренних дел, опрошенные нами сотрудники У(О)РЛС, отнесли: личную недисциплинированность (безответственность) – 30%; нежелание качественно исполнять служебные обязанности, исходя из личных причин и обстоятельств – 20%; отсутствие должного контроля со стороны руководства, или попустительство по отношению к сотрудникам – 22%; отсутствие необходимых поощрений -12%; недостаточность мер по профилактике нарушений дисциплины – 6%; неглубокое знание этими сотрудниками законодательства – 6%; низкий культурный уровень сотрудников (прежде всего низкий уровень правовой культуры) – 2%; профессиональная деформация личности (алкоголизм, коррупционные проявления) – 2%.

Отметим, что ДГСК МВД России довольно серьезно контролирует соблюдение дисциплины и законности в деятельности органов внутренних дел. Тому подтверждением служат ежегодные директивы Министерства, а также обзоры о нарушении дисциплины и законности, с которыми в обязательном порядке знакомят личный состав ОВД. Так, согласно Директиве МВД России от 27 февраля 2015 г. №1 «О мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации», ДГСК МВД России, подготовлен обзор. В нем сообщается, что в большинстве ОВД на уровне субъектов РФ, удалось наладить системную работу, по выполнению Плана мероприятий по реализации Директивы, добиться положительной динамики по определенным показателям состояния служебной дисциплины. В частности, уменьшилось число грубых нарушений служебной дисциплины: распитие спиртных напитков на службе (-17,1%); прогулы (-15,2%); утрата служебного оружия и патронов к нему (-10,7%). Сократилось число дорожно-транспортных происшествий, совершенных сотрудниками в состоянии опьянения (-12,3%). Однако, как констатируется в документе, несмотря на принятые меры организационного и практического характера, рост количества нарушителей служебной дисциплины и законности продолжается.<sup>1</sup>

Полагаем, что то происходит в виду обозначенных нами причин, нейтрализация которых требует политической воли главы государства, проведения кардинального реформирования системы МВД России, перестройки работы с кадровым аппаратом.

---

<sup>1</sup>См.: О состоянии служебной дисциплины и законности в органах, организациях и подразделениях внутренних дел в 2017 году. Обзор.

Подводя итог изложенному, в данной главе, сформулируем ряд выводов:

1. Законность в деятельности органов внутренних дел, представляет собой принцип, метод и режим деятельности названных органов, обеспечивающие реальную реализацию предписаний закона во всех общественных отношениях, в которых участвуют их представители, в результате чего, действительно гарантируются права, свободы и законные интересы граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства.

2. Законность соотносится с понятием «дисциплина» как со смежным по предмету, родовым понятием, более широким, чем законность. Дисциплину, с этой точки зрения, можно понимать, как «обязательное для всех членов какого-нибудь коллектива подчинение установленному порядку, правилам поведения».

3. Изучение специальной литературы и практики деятельности инспекций по личному составу органов внутренних дел на территориальном уровне позволили нам сформулировать как наиболее общие (типичные) причины нарушений законности и служебной дисциплины, относящиеся к противоречиям, свойственным всей системе органов внутренних дел (первая группа), так и более частные (непосредственные, коллективные и личностные) причины нарушений, характерные для каждого из трех основных направлений деятельности ОВД (вторая группа).

К первой группе причин, мы отнесли следующие.

1) Противоречия между реальными требованиями руководителей и нормативно закреплённой организацией деятельности органа внутренних дел, отражающиеся на негативной оценке труда сотрудника ОВД, склоняющие его к искажению действительной работы, подлогам, «очковтирательству», и, в конечном итоге, способствующие нарушениям законности и служебной дисциплины, развитию профессиональной деформации личности.

2) Противоречия между закреплёнными в законодательстве правилами служебного распорядка, гарантиями, льготами и допускаемыми на практике отступлениями от этих норм, «прикрываемые» руководителями, объясняющими все это служебной необходимостью, что вызывает «усталость» от работы и стремление к формализму, подлогам и отрешению сотрудника от проблем обслуживаемого населения.

3) Противоречия между установленными требованиями поведения руководителей в организации и распространённостью в ОВД негативных явлений разлагающих организацию: коррупционные проявления, наполнение кадрового аппарата по принципу протекционизма.

4) Противоречия, связанные с несоответствием высоких затрат на выполнение служебных обязанностей и неэффективной (несправедливой) оценкой труда сотрудников органов внутренних дел. Неэффективное поощрение.

Ко второй группе, нами отнесены:

1) Противоречия между идеалом и обыденной реальностью, возникающие при «обмане ожиданий» от прихода на службу в органы внутренних дел, что вызывает выбор наиболее приемлемой в конкретном коллективе сотрудников модели поведения.

2) Противоречие между требованиями закона, о приеме на службу «идеального гражданина» и поступлением на службу лиц, заведомо ориентированных на использование должностных полномочий для реализации низменных потребностей.

3) Противоречие между необходимостью адаптации специалиста к сложным условиям деятельности органа внутренних дел и реальностью формализации института наставничества в органах внутренних дел.

К исключительно личностным противоречиям, обуславливающим совершение дисциплинарных проступков сотрудниками органов внутренних дел, мы отнесли: личную недисциплинированность (безответственность); нежелание качественно исполнять служебные обязанности, исходя из личных причин и обстоятельств; отсутствие должного контроля со стороны руководства, или попустительство по отношению к сотрудникам и прочее.

Нами сформулированы возможные предложения по мерам, связанным с нейтрализацией обозначенных противоречий.

## **ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

### **§ 1. Особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел**

Административно-правовые нормы, регламентирующие соблюдение сотрудниками ОВД законности и дисциплины полностью распространяются на все три основных вида деятельности органов внутренних дел: уголовно-процессуальную деятельность, оперативно-розыскную и административную.

Рассматривая уголовно-процессуальную деятельность, можно отметить, что здесь нарушения законности имеют наиболее глубокий общественный резонанс, существенным образом негативно влияют как на имидж МВД России, так и на авторитет государственной власти в целом.<sup>1</sup>

Для определения предметной сферы, где мы будем анализировать состояние законности и дисциплины, а также административную внутриорганизационную деятельность органов внутренних дел по ее оптимизации, уточним, какие уголовно-процессуальные функции выполняет полиция. Для этого рассмотрим законодательство, регламентирующее названную сферу.

Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел подразумевает осуществление предварительного расследования в двух формах: дознания и следствия. Методы исполнения процессуальных действий у них одинаковы и отличаются лишь объемом, кругом субъектов и подследственностью (ст. 150 УПК РФ). Характерная особенность этого вида деятельности в том, что она возникает лишь в связи с событием преступления и в дальнейшем становится неотъемлемым этапом судебного разбирательства. Сама суть расследования состоит в том, что оно обусловлено необходимостью собирания для суда доказательств, которые невозможно получить в ходе судебного разбирательства. И следствие, и суд выполняют одну задачу – объективное исследование обстоятельств дела, но каждый по-своему и с неодинаковыми последствиями.

---

<sup>1</sup>См. об этом: Законность: состояние и тенденции в 2010 - 2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ.ред. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 25.

Полиция как субъект уголовно-процессуальной деятельности выполняет несколько связанных между собой процессуальных функций. К таковым, профессор С.И. Гирько относит:

1. Рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях и принятие решения о возбуждении уголовного дела.

2. Осуществление дознания.

3. Обеспечение объективного и полного расследования (дознания и предварительного следствия) по делу (принятие иных мер для раскрытия преступлений, а также обнаружения лица, совершившего преступление, материальных и иных следов преступления; исполнение отдельных поручений и указаний следователя и дознавателя; осуществление привода потерпевшего, свидетеля по поручению следователя и дознавателя; профилактическая деятельность; содействие органам предварительного следствия и дознания при производстве следственных действий; содержание под стражей подозреваемых и обвиняемых, и ряд других.).

4. Оказание содействия и обеспечение осуществления прокурорского надзора (представление по требованию прокурора для проверки уголовных дел и материалов; исполнение поручений прокурора о задержании и приводе, иных процессуальных и следственных действий по уголовным делам, находящимся в производстве следователей прокуратуры; дача объяснений по жалобам участников уголовного процесса, поданным на действия дознавателя).

5. Обеспечение деятельности суда, реализации прав и законных интересов граждан при отправлении правосудия (исполнение поручений судов других государств, решений или определений суда; розыск обвиняемого по поручению суда; направление в суд жалобы арестованного о заключении под стражу; направление в суд жалобы арестованного и материалов о содержании под стражей; принятие по поручению судьи мер обеспечения гражданского иска или возможной конфискации вещественных доказательств; вручение по поручению прокурора копии обвинительного заключения подсудимому в месте заключения; конвоирование обвиняемых, этапирование арестованных и подсудимых, исполнение судебных решений о направлении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Гирько С.И. Роль и функции милиции в уголовном процессе России: Монография. – М.: Издательство «Щит-М», 2005. С.42-44.

Известно, что уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел строится на конституционных основах, принципах и нормах уголовно-процессуального закона (УПК РФ).<sup>1</sup>

Содержащиеся в Конституции РФ гарантии, тесно переплетаются с конституционными принципами уголовного процесса. Видный процессуалист, В.П. Божьев, даже рассматривал принципы уголовного процесса в качестве основополагающих правовых идей, закрепленных, прежде всего, в Конституции и определяющих построение всего уголовного процесса, его сущность, характер. Он считал, что именно они «составляют базу, фундамент всего уголовного процесса».<sup>2</sup>

Конституционные установления об уголовно-процессуальной деятельности ОВД, сосредоточены прежде всего, в главах 2 и 7, которые посвящены правам и свободам человека и гражданина, а также судебной власти. Они содержат наиболее общие принципиальные положения, лежащие в основе уголовного процесса в целом и определяющие правила конструирования норм УПК РФ, а также режим законности.<sup>3</sup>

При всей своей значимости, Конституция РФ не имеет своей задачей полную и всестороннюю регламентацию того, что должно происходить при производстве по уголовным делам. Эта задача ставилась и ставится перед специально издаваемым федеральным законом (см. п. «о» ст. 71 Конституции РФ). В свою очередь, конституционные принципы включают в себя следующие элементы: 1) осуществление правосудия только судом (п. 1 ст. 118 Конституции РФ, ст. 8 УПК РФ); 2) уважение чести и достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ, ст. 9 УПК РФ); 3) неприкосновенность личности (ст. 22 Конституции РФ, ст. 10 УПК РФ); 4) неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ, ст. 12 УПК РФ); 5) тайна переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ, ст. 13 УПК РФ); 6) презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ, ст. 14 УПК РФ); 7) состязательность сторон (п. 3 ст. 123 Конституции РФ, ст. 15 УПК РФ); 8) обеспечение обвиняемому и подозреваемому права на защиту (ст. 48 Конституции РФ, ст. 16 УПК РФ).

Режим законности, устанавливающий ее принципиальные основы, охватывает все содержание уголовного процесса. В нем растворяются

---

<sup>1</sup> См.: Яковлева Л.В. Источники уголовно-процессуального права. – Краснодар: Краснодарский юридический институт МВД России, 2002. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Уголовный процесс: Учебник / Под ред. В.П. Божьева. – М.: Высшее образование, 2005. С.54.

<sup>3</sup> Безруков С.С. Конституционные права и свободы человека и гражданина в системе принципов уголовного процесса // Вестн. Том.гос. ун-та. Право. 2015. №1 (15) С.29-38.

все остальные принципы. Режим законности обеспечивается таким построением процесса, при котором в каждой последующей стадии проверяется законность и обоснованность решений, принятых в предыдущих стадиях. В случае обнаружения нарушений закона обеспечивается принятие мер к их устранению. Важными гарантиями и соблюдения предписаний закона являются осуществляемые в тех или иных пределах на всех стадиях уголовного судопроизводства судебный контроль и надзор прокурора за исполнением законов оперативно-розыскными органами и органами дознания полиции, правомерностью действий сотрудников ОВД.

В названном аспекте, правомерность предстает как специфическое поведение, посредством которого сотрудником реализуются входящие в его компетенцию полномочия. На сегодня наиболее желательной с точки зрения массового сознания разновидностью правомерного поведения в условиях реформирования МВД и в свете новых требований к профессиональному и моральному облику сотрудника ОВД является активное поведение, предполагающее инициативное и творческое использование тех предоставленных сотруднику полномочий, реализация которых обеспечивает наиболее быстрое и эффективное достижение целей служебной деятельности. Такое поведение сотрудника обладает социальной ценностью, характеризуется осознанным уважительным отношением к праву и закону, проявляется в свободных добровольных и творческих действиях<sup>1</sup>. Социально-правовая активность, как отмечает Р.А. Ромашов, определяется, прежде всего, «высоким уровнем правосознания, сформировавшегося на основе... убежденности в общественной пользе поступка, осознания долга перед обществом, знания прав и обязанностей, профессионального чувства ответственности»<sup>2</sup>.

Соблюдение законности в уголовном судопроизводстве означает не только наличие соответствующего законодательства, но и систему организации исполнения его норм, противодействия отклонениям от точного исполнения закона. Нарушение этой обязанности влечет применение различных процессуальных санкций, признание недействительности вынесенных с отступлением от указанного требования процессуальных актов.

Из допускаемых следователем, органом дознания или дознавателем нарушений принципа законности уголовно-процессуальный за-

---

<sup>1</sup> См.: Правовая культура: проблемы, развитие, поиск: «Круглый стол» журнала «Вестник СПб университета МВД России» // Вестник СПб университета МВД России. 1999. № 1. С. 20.

<sup>2</sup> Теория государства и права / Под ред. Р.А. Ромашова. – СПб., 2000. С. 162.

кон, в соответствии с Конституцией РФ, выделяет в качестве наиболее существенных невыполнение требований закона о порядке проведения следственных действий в целях доказывания по уголовному делу.<sup>1</sup> УПК РФ устанавливает, что нарушение норм Кодекса органом дознания или дознавателем в ходе уголовного судопроизводства влечет за собой признание недопустимыми полученных таким путем доказательств (ч. 3 ст. 7). Процессуальные документы, составляемые в ходе уголовного судопроизводства, должны полностью соответствовать требованиям, предъявляемым к их содержанию и форме, опираться на установленные законом основания их вынесения, содержать развернутое изложение мотивов их принятия, т. е. быть законными, обоснованными и мотивированными. Несоблюдение обязательных требований законности, обоснованности и мотивированности процессуальных документов должно рассматриваться как нарушение принципа законности. Вместе с тем, соблюдение принципа законности в сфере уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел в настоящее время является одной из наиболее сложных проблем, требующих решения в самое ближайшее время.

Статистика Прокуратуры РФ по выявленным нарушениям законности, допускаемым сотрудниками ОВД, является красноречивым доказательством несовершенства ведомственного механизма обеспечения законности в данной области.

Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ, отмечается высокий уровень нарушения законности во время досудебного производства, как на стадии возбуждения уголовного дела, так и в стадии предварительного расследования. В результате надзорных мероприятий за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства установлено в 2017 г. – 4 860 918, а в 2016 – 5 921 866 нарушений закона. Прирост нарушений составляет 21,8%. Причем, именно при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях в 2016 году выявлено 3 489 553 нарушения законности, а в 2017 - 3 605 162. Их прирост составил 3,3%. Регистрируется рост отмененных прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (2,2%). Если в 2016 году было отменено 2 575 024 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, то в 2017 году, уже 2 518 508.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Сидоров В.Г. Права человека в демократическом правовом государстве // Исследование теоретических проблем правового государства: Труды / Академия МВД России. 1996. С. 47.

<sup>2</sup> Федулов А.В. Актуальные проблемы уголовного преследования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. №4 (32) С.195-200.

Отступление от основополагающего принципа законности в рассматриваемом направлении деятельности, с нашей точки зрения, происходят по двум основным причинам: из-за стремления повысить показное качество деятельности органов внутренних дел, и из-за коррумпированности отдельных сотрудников. В первом случае, как мы уже указывали выше, виновата система оценки деятельности конкретных сотрудников и целых подразделений полиции, доставшаяся в наследство от советской эпохи, когда качество работы определяется по количеству раскрытых преступлений, избранных виновных и направленных в суд (прокурору) уголовных дел. В погоне за такого рода показателями, сотрудники полиции иногда сознательно нарушают закон, ущемляя, тем самым, права человека. Вдумчивый анализ поведения сотрудников ОВД, в сфере применения норм уголовно-процессуального закона, дали основания И.А. Минникес и А.В. Захарченко выделить несколько типов сотрудников ОВД, с точки зрения их ориентации на дух и букву закона, а также их поведения в сфере правоприменения. Такое выделение весьма показательное и не требует комментария. «Службист» – умело сочетающий дух и букву закона, но не стремящийся к каким-либо его изменениям и практике реализации. «Прагматик» – понимающий дух и букву закона, но заинтересованный, прежде всего, в «прохождении» дела и в этой связи ориентирующийся на мнение лиц, от которых зависит окончательное решение вопроса. «Энтузиаст» – умело сочетающий дух и букву закона, стремящийся в общественных интересах к совершенствованию законодательства и юридической практики. «Флюгер» – допускающий отступления от требования закона под давлением вышестоящих или местных руководителей. «Педант» – предельно строго руководствующийся буквой закона, но поступающий подчас его духом ради соблюдения формы. «Антипедант» – сотрудник, руководствующийся духом закона, но подчас допускающий отступления от его буквы. «Карьерист» – поступает законом ради продвижения по службе. «Бюрократ» – заслоняющийся законом или якобы не замечающий букву закона, выхолащивающий его дух ради своего удобства и спокойствия. «Лжеюрист» – попирающий в личных интересах закон, пользующийся своим служебным положением.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Минникес И.А., Захарченко А.В. К проблеме профессионального сознания юристов (по материалам социологического исследования) // Академический юридический журнал. 2000. № 2 (2). С. 21.

Обеспечение противодействия законности и служебной дисциплины в сфере уголовно-процессуальной деятельности, с нашей точки зрения, осуществляется с учетом следующих особенностей:

1. Особые средства (методы) противодействия.

Наиболее эффективным средством выявления нарушений законности и неправомерных ограничений прав и свобод человека остается внутриведомственный контроль, осуществляемый начальниками следственных подразделений, начальниками дознания территориальных органов внутренних дел.

Внутриведомственный контроль – составная часть административного контроля. В системе гарантий защиты прав и свобод личности он занимает центральное место. Его формы разнообразны, однако главное их содержание заключается в проверке подчиненных органов по соблюдению ими уголовно-процессуального законодательства и правильному применению мер воздействия к его нарушителям.<sup>1</sup>

Кроме ведомственного контроля, весьма эффективен надзор, осуществляемый органами прокуратуры, в соответствии с ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации»,<sup>2</sup> Положением о координации.<sup>3</sup>

Реализация параллельного и смежного ведомственного контроля и надзора за законностью в принятии решений и выполнении действий субъектами расследования преступлений и представителями органа дознания в этом виде деятельности органов внутренних дел наиболее выражена, по причинам особой значимости прав человека, подвергающихся угрозе неправомерного ограничения. Ряд авторов отмечают низкую эффективность судебного контроля во время досудебного производства по уголовным делам.<sup>4</sup> Эта проблема производится от проблем публичности, открытости органов внутренних дел.

В целях обеспечения законности, прокуратурой используются следующие методы: 1) проверка исполнения законов поднадзорным объектом (итог проверки – справка, в которой излагается анализ нарушений законности, причин и условий их порождающих; справка

---

<sup>1</sup>Маюров Н. П., Ороева О. Д. Место и роль органов внутренних дел в обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Бизнес в законе. 2011. №6 С.50-54.

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации. Федеральный закон от 17. 01.1992. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., № 8, ст. 366.

<sup>3</sup> Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Утв. Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567.

<sup>4</sup>Бялт В.С. Функции дисциплинарной практики как элемент системы мотивационной направленности личности на соблюдение служебной дисциплины в органах внутренних дел // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2013. №2 С.36-41. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 155.

отправляется в соответствующий орган); 2) проверка актов, издаваемых поднадзорными объектами, и действий должностных лиц, порождающих юридические последствия; 3) участие соответствующих прокуроров в заседаниях территориальных ОВД субъектов РФ, ОВД на районном уровне; участие в таких заседаниях позволяет прокурору уже на стадии рассмотрения и принятия решений дать им юридическую оценку; 4) изучение и обобщение сведений о нарушениях законности, поступающих в прокуратуру либо публикуемых в СМИ, и принятие по ним соответствующих мер.<sup>1</sup>

В качестве средств, направленных на противодействие нарушению законности и дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности ОВД, наиболее эффективны формы реагирования прокурора на нарушения законности, к которым относятся: представление, постановление и предостережение.

2. Конкуренция норм УПК РФ, устанавливающих полномочия контролирующего субъекта расследования (дознания) лиц, с ведомственными актами, устанавливающими ведомственный контроль. С целью повышения качества предварительного следствия, а, следовательно, и минимизации допускаемых нарушений закона в ОВД, издаются ведомственные приказы, в которых определяется значительный объем действий, направленных на выявление, предупреждение и своевременное устранение нарушений закона в процессуальной деятельности дознавателей, следователей и их руководителей.<sup>2</sup> Содержание названных актов, порой, входит в противоречие с нормами УПК РФ, что требует их внимательного мониторинга и корректировки.

3. Особое значение подвергнутых незаконному ограничению прав для лиц, которым в связи с этим причинен вред.

В ходе уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемой сотрудниками ОВД, как правило, незаконно ограничиваются наиболее существенные, естественные права человека: право на жизнь, свободу, жилище, неприкосновенность частной жизни, здоровье, и другие. Естественные права – это вытекающие из самой природы человека возможности пользоваться элементарными, наиболее важными благами и условиями безопасного и свободного существования личности в обществе.

---

<sup>1</sup> См.: Гапоненко Н.М. Указ.соч. С.36-37.

<sup>2</sup>См.: Минаева С.А. Актуальные направления процессуальной деятельности руководителя следственного органа по обеспечению законности при производстве предварительного следствия // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. №2. С.173-179.

Часть 2 ст.17 Конституции РФ гласит: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Права и свободы человека, о которых говорится в ч. 2 ст.17, существуют объективно; они очерчивают сферу индивидуальной свободы личности и, тем самым, ограничивают государственную власть. Поэтому, задача государства по противодействию таким нарушениям со стороны сотрудников ОВД, одновременно имеет составляющую, заключающуюся в защите прав и свобод человека и гражданина.

Глубокое исследование предмета нашего исследования, позволяет сформулировать ряд положений по противодействию нарушениям законности и дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности ОВД.

1. Проблемы соблюдения законности и дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности ОВД непосредственно связаны с формированием, подбором и воспитанием следователей и дознавателей.

Для решения этой проблемы первое, что нужно сделать, это – выявлять у лиц, имеющих высшее юридическое образование тех психологических качеств личности, которые характеризуют способность человека реализовывать уголовно-процессуальные функции, быть следователем и дознавателем.

Речь здесь должна идти о хорошо отработанной системе профессионального отбора, создание которой определяется общественным разделением труда, неповторимой психофизиологической индивидуальностью субъектов труда.

2. Специфика деятельности следователя, дознавателя, как уже отмечалось ранее, характеризуется высокой степенью ответственности за решения и действия, принимаемые в значительной своей части в стрессовых ситуациях. Это обуславливает повышенные требования к личностным качествам следователя, дознавателя. Однако, к сожалению, до настоящего времени такие качества в процессе отбора абитуриентов в юридические ВУЗы не выявляются и не анализируются. К подбору специалистов в этой области нужно подходить более тщательно, применять передовые методики отбора и комплектования в подразделения органов дознания и следствия. Немаловажным фактором, является и работа с резервом на замещение должностей органа дознания.

3. На сотрудников следствия и дознания территориальных ОВД, должно, прежде всего, и в первую очередь, распространяться правовое воспитание. В процессе правового воспитания необходимо уделять внимание такому блоку их профессиональной культуры, как

нравственная культура, которая играет особо важную роль именно сейчас, в период формирования правового государства. Нравственная культура – залог исключения формально-бюрократической реализации закона, стимул осуществлять правоприменение исходя из требований общественного долга, чести и совести, социальной справедливости, правильно осуществлять задачи, связанные с охраной законных прав и интересов личности.

4. Соблюдение служебной дисциплины и законности в уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, находится в прямой зависимости от совершенствования контрольно-надзорных механизмов.

Формирование системы специальных процессуальных гарантий законности при производстве по уголовному делу, сущность которых составляют властные полномочия призванные служить барьером на пути возможного произвола со стороны должностных лиц, осуществляющих досудебное производство, оградить граждан от необоснованного обвинения, осуждения, от незаконного ограничения прав и свобод. Одним их основных элементов процессуальной деятельности, в данном аспекте, является контроль со стороны специально уполномоченных субъектов, представляющий собой систему наблюдения и проверки, с целью устранения отклонений от заданных в законах и нормативных актах параметров, посредством которой субъекты контроля получают информацию о фактическом положении дел, течении процессов и результатах воздействия.

## **§ 2. Особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в административной деятельности органов внутренних дел**

Известно, что административная деятельность, как одно из основных направлений работы органов внутренних дел, заключается в защите прав и свобод человека и гражданина, поддержании правопорядка и общественной безопасности, обеспечиваемых путем контроля (надзора) за какими-либо лицами, объектами или процессами, их непосредственной охраны, оказания им содействия и осуществления административной юрисдикции.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание четвертое, с изм. и доп. / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М.: Московский университет МВД России, издательство «Щит-М», 2003. С. 38.

Данная деятельность регулируется нормами административного права и является, пожалуй, самым содержательным направлением работы органов внутренних дел. Административная деятельность ОВД, дифференцируется на виды. По характеру разрешаемых сотрудниками ОВД дел, выделяют регулятивную и правоохранительную деятельность. По целевой направленности, административную деятельность рассматривают, как внутреннюю (внутриорганизационную) и внешнюю (внешне – властную). По способу выражения, она делится на словесную (письменную или устную) и конклюдентную.<sup>1</sup>

Главным действующим звеном органа внутренних дел, реализующим его функции в сфере административной деятельности, является полиция – основная часть входящих в ОВД служб и подразделений.

Полиция, согласно ст. 1 ФЗ РФ «О полиции», предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Принцип соблюдения и уважения законности, выражен уже в правоохранительном характере самой административной деятельности полиции, осуществлении ее на основе строгого и неукоснительного соблюдения законов и подзаконных актов всеми ее сотрудниками без исключения.<sup>2</sup>

Именно в административной деятельности наиболее ярко выражен правовой режим законности и служебной дисциплины, выступающий в качестве идеала взаимодействия всех элементов видового административно-правового регулирования: правосознания, системы правовых норм и различных способов их реализации.

Успешности достижения названного идеала, служит детальная регламентация деятельности государственных органов и общественных организаций, поведения граждан, введения некоторых дополнительных правил или изъятия их из общепринятых норм, установление особого контроля за надлежащим порядком развития правоотношений в охраняемой сфере. Для этого режима характерно жесткое регулирование ограничений и льгот для субъектов административной деятель-

---

<sup>1</sup> См.: Труфанов М.Е. Формы и методы административной деятельности полиции. Лекция: (030505.65 Правоохранительная деятельность) / М.Е. Труфанов. – Краснодар. ун-т МВД России, 2013. С.9.

<sup>2</sup> Пашкова Н.В. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С.44.

ности. Как замечает в этой связи Н.М. Гапоненко, основными требованиями этого режима являются: общеобязательность законов; единство законности и дисциплины; недопустимость противопоставления законности и целесообразности; связь законности с культурой.<sup>1</sup>

ФЗ РФ «О полиции» весьма удачно отразил названные требования в своих нормах, закрепив принцип беспристрастности (ч. 1 ст. 7). Положительно можно оценить также закрепление проявления уважения к национальным обычаям и традициям граждан, учет культурных и иных особенностей различных этнических и социальных групп, религиозных организаций (ч. 3 ст. 7).

Важной правовой гарантией законности, можно считать и положение ч.3 ст.9ФЗ РФ «О полиции» обязывающее, в случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций, принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод, принести извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, причем там, где пожелает гражданин.

Любое ограничение прав и свобод человека и гражданина полицией оправдано только тогда, когда такое ограничение предусмотрено федеральным законом и вызвано необходимостью, поскольку иным путем невозможно защитить права и законные интересы граждан и организаций. В связи с этим, закон, устанавливая юридические границы правомерного ограничения прав и свобод граждан, прямо закрепил принцип, согласно которому, деятельность полиции, ограничивающая права и свободы, должна быть немедленно прекращена, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

К особенностям административной деятельности, можно отнести и то, что службы и подразделения полиции, осуществляющие ее, всегда находятся, что называется, «на виду», и это требует ориентировать регулируемую роль административного права в отношениях между гражданами и органами исполнительной власти, на установление баланса взаимных прав, обязанностей и ответственности сторон в указанных отношениях.<sup>2</sup>

Такое понимание взаимоотношений соответствует философским правовым доктринам прошлого. Известный философ Б. Спиноза, писал, что для государства «конечная цель заключается не в том, чтобы

---

<sup>1</sup>См.: Гапоненко Н.М. Указ.соч. С. 41.

<sup>2</sup> См.: Киясханов И.Ш. Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции: Монография. Омск: Юридический институт МВД России, 1996. С. 39.

господствовать и держать людей в страхе, подчиняя их власти другого, но, наоборот, в том, чтобы каждого освободить от страха, дабы он жил в безопасности, насколько это возможно, т. е. дабы он наилучшим образом удерживал свое естественное право на существование и деятельность без вреда себе и другому».<sup>1</sup>

Законность, как органическое единство предписаний закона и фактической деятельности по его осуществлению наиболее точно отражает социально-политическую и организационно-правовую сущность выполнения полицией своей социальной роли и назначения.

Обеспечивая законность во внешней сфере деятельности органов внутренних дел, важно, чтобы каждое действие, каждое решение и акт правоохранительных органов соответствовали духу и букве закона.

Однако бесспорным, с нашей точки зрения, является утверждение Н.А. Овчинникова, о том, что режим законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел, во многом зависит от качества нормативных предписаний, которые содержатся в законах и иных нормативных правовых актах.<sup>2</sup>

Несмотря на то, что ведущее место здесь занимают императивные предписания, большое значение в механизме административно-правового регулирования общественных отношений в сфере внутренних дел до сих пор играют диспозитивные нормы, что нельзя признать положительным моментом, т.к. это прямо и негативно сказывается на состоянии законности: сотрудники полиции при применении норм допускают превышения пределов усмотрения; поступают целесообразно, но не всегда законно.<sup>3</sup>

Сложившаяся ситуация с нарушениями законности сотрудниками полиции, является предметом пристального внимания средств массовой информации, которые, нередко, без должного анализа, в «погоне за сенсацией», публикуют непроверенные данные, очерняя образ сотрудника полиции и причиняя ущерб всей системе государственного управления.

Проведенный нами анализ специальной литературы, позволяет дифференцировать факторы, порождающие нарушение законности и дисциплины в административной деятельности ОВД: 1) политические

---

<sup>1</sup> Спиноза Б. Трактаты. М., 1998. С. 236-237.

<sup>2</sup> См.: Овчинников Н.А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России. Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2011. С.22.

<sup>3</sup> См.: Барбин В.В. О некоторых вопросах ограничения прав и свобод человека и гражданина с целью обеспечения безопасности личности, общества и государства. / Труды Академии управления МВД России. №3 2007. С.145-152.

факторы (непоследовательность антикоррупционной политики, отсутствие решительных мер, направленных на борьбу с коррупцией и другие, которые мы уже указали и рассмотрели выше); 2) социально-экономические факторы (ликвидация социальных льгот, отсутствие жилья, недостаточное и нерациональное финансирование ОВД); 3) информационные факторы (романтизация в средствах массовой информации преступного образа жизни, пропаганда стяжательства, жестокости, насилия, достижения собственного благополучия любыми средствами, в том числе незаконными, постоянная и целенаправленная неконструктивная критика деятельности ОВД); 4) правовые факторы (несовершенство законодательства, и нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность органов внутренних дел); 5) организационно-управленческие факторы (недостатки в работе с кадрами в ОВД, воспитательной работе, неэффективность деятельности подразделений собственной безопасности); 6) психологические факторы (отрицательное влияние асоциальной среды, неготовность сотрудников противостоять криминальной субкультуре и иным негативным явлениям и др.).

В аналитических обзорах о состоянии законности среди сотрудников полиции, часто делается вывод о том, что основное количество правонарушений допускается не из-за несоблюдения и не знания сотрудниками требований нормативных правовых актов МВД России, порядка и правил выполнения, возложенных на личный состав обязанностей. Большая часть нарушений связана с отсутствием должного контроля со стороны руководства и командования подразделений.<sup>1</sup> Таким образом, подтверждается мнение о наличии большого потенциала в сфере повышения эффективности деятельности руководителей структурных подразделений ОВД по контролю за соблюдением подчиненным составом дисциплины и законности при исполнении своих служебных обязанностей.

Перечисленные факторы, влекут наиболее распространенные во внешней административной деятельности органов внутренних дел нарушения, выражающиеся в: а) фальсификации материалов и укрытии от учета сообщений о происшествиях; б) необоснованном административном задержании граждан; в) незаконном привлечении к административной ответственности (например, сотрудники ГИБДД, УУП составляют протоколы на умерших граждан, либо на лицо, которое отбывает наказание в виде административного ареста и в это же

---

<sup>1</sup>См. например: О состоянии служебной дисциплины и законности в органах, организациях и подразделениях внутренних дел в 2015 году. Обзор.

время в другом месте якобы совершил хулиганство); г) получении признательных показаний запрещенными методами; д) необоснованное применение мер принуждения (физической силы, специальных средств и оружия), превышении пределов необходимой обороны и крайней необходимости при их применении; е) противоправном изъятии у лиц, совершивших административное правонарушение собственности, предмета правонарушения.

Весьма часто, с точки зрения Ю.В. Помогаловой, сотрудники полиции в целях предотвращения побега свидетеля во время обеспечения привода используют наручники, что является нарушением законности при использовании специальных средств полицией. Имеют место факты использования сотрудниками полиции автомобилей предназначенных для выявления лиц, находящихся в состоянии опьянения, для перевозки арестованных при осуществлении привода, так как это наносит моральный вред чести и достоинству указанных в статье 27.15 КоАП РФ лиц. Наибольшее число нарушений прав допускают сотрудники полиции при содержании в ОВД лиц, в отношении которых осуществлен привод. Ни законодательством, ни ведомственными нормативными актами не урегулировано, где и в течение какого срока может содержаться лицо, подвергнутое приводу. Нарушением его прав является и помещение данного лица в ИВС, комнату для задержанных в административном порядке, в приемник для административно арестованных.<sup>1</sup>

Внешняя административная деятельность органов внутренних дел, корректируется посредством внутренней, где объектом воздействия выступают уже не граждане, иностранцы или лица без гражданства, юридические лица, а сотрудники полиции, на которых оказывается воздействие путем реализации административно-правовых норм, норм дисциплинарного характера, воспитания и профилактики.

Нарушениями дисциплины и законности во внешней административной деятельности органов внутренних дел, можно противодействовать методами профилактики нарушений, своевременного их обнаружения и пресечения, а также привлечения сотрудников, их совершивших, к административной (дисциплинарной) ответственности. Применение названных методов, имеющих административно-правовую природу образует соответствующее государственно-служебное отношение. Обозначим эти методы.

---

<sup>1</sup> См.: Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2004. С.177-178.

Профилактика нарушений законности и служебной дисциплины в административной деятельности со стороны личного состава должна включать следующие элементы: 1) обеспечение профилактического наблюдения во всех коллективах органов и подразделениях; 2) планирование и практическая организация комплекса воспитательно-профилактических мероприятий; 3) принятие мер к нейтрализации (устранению) факторов, оказывающих криминогенное и нравственно-деформирующее воздействие на сотрудников; 4) изучение всего контингента сотрудников, сбор и проверка первичной информации о правонарушениях служебного характера, как на службе, так и в быту.

Взаимодействие сторон государственно-служебного отношения в процессе укрепления служебной дисциплины основывается на таких базовых методах государственного управления, как убеждение и принуждение.

По справедливому мнению С.П. Матвеева, эти методы наиболее эффективно применяются посредством различных правовых и неправовых механизмов. Например, в индустриально развитых государствах находит применение практика договорной дисциплины, основанной на обязательствах «соблюдать правила игры, вести себя честно, морально и аккуратно».

Убеждение как неправовой способ воздействия на сознание субъектов наиболее убедительно в сочетании с использованием различных материальных и нематериальных мер, нормативном закреплении позитивного стимулирования.<sup>1</sup> Принуждение, в свою очередь, подразумевает, прежде всего, определение подлежащих воздействию лиц, посредством инициативного осуществление оперативными подразделениями поисковых мероприятий в целях обнаружения признаков планирования и подготовки преступлений, правонарушений, нарушений законности и дисциплины; документирования противоправных действий и обстоятельств их совершения сотрудниками, обеспечение их полного и подробного учета; контроля с помощью оперативных возможностей соответствующих подразделений органов внутренних дел, замеры практическими психологами состояния социально-психологического климата в служебных коллективах, изучения

---

<sup>1</sup>Матвеев С.П. Обеспечение социальной защиты государственных служащих в процессе применения дисциплинарной ответственности // Вестник ВИ МВД России. 2011. №2. С.140-146.

общественного мнения о степени эффективности принимаемых мер профилактического воздействия.<sup>1</sup>

Практика деятельности У(О)РЛС ОК ОВД на территориальном уровне, показывает, что основные усилия профилактической работы сосредотачиваются как непосредственно в звене городских, районных и линейных органов внутренних дел, так и в подразделениях с неустойчивым морально-психологическим климатом, с неудовлетворительным состоянием дисциплины и законности среди личного состава, низкими результатами оперативно-служебной деятельности.

Основной вектор этой работы, часто сосредоточен в подразделениях, выполняющих задачи оперативно-служебной деятельности в экстремальных условиях несения службы. На особом контроле должны находиться сотрудники, образующие т.н. «группы риска» и характеризующиеся деструктивным поведением. Необходимо осознавать, что данный контингент включает не только нарушителей дисциплины, сотрудников, склонных к злоупотреблению спиртными напитками, конфликтам в быту, агрессии и аутоагрессии, но и сотрудников, получающих незаконное вознаграждение в связи с осуществлением должностных полномочий и использованием служебного влияния.

С нашей точки зрения, профилактика должна быть направлена и на сотрудников, которые не совершали преступления, но являлись сослуживцами правонарушителей. Она должна быть нацелена и на коррекцию образа жизни профилактируемых, прежде всего путем устранения причин и оказания необходимой поддержки в преодолении неблагоприятных ситуаций, способствующих совершению правонарушения.

Весьма эффективным комплексным способом поддержания служебной дисциплины в административной деятельности органов внутренних дел является дисциплинарная практика, реализация которой осуществляется с учетом требований Дисциплинарного устава ОВД.<sup>2</sup>

Дисциплинарная практика представляется нам как совокупность мероприятий, выполняемых должностными лицами органов внутренних дел, наделенными дисциплинарной властью, выраженной, как правило, в форме издания приказов по применению дисциплинарных взысканий и поощрений, направленной на поддержание в подразделении опреде-

---

<sup>1</sup> Основы организации воспитательной работы с личным составом в органах внутренних дел: учебное пособие. М.: ДКО МВД РФ. 2008. С. 138.

<sup>2</sup> Мальцев Е. П. Правовое регулирование служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации на современном этапе // Молодой ученый. 2013. № 2. С. 253-256.

ленного уровня служебной дисциплины. Дисциплинарная практика в ОВД формирует определенную систему мотивации личности сотрудников на исполнение и соблюдение всех адресованных им правовых предписаний, сочетает в себе и убеждение и принуждение, мотивирует поведение.

Сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность за совершение административных правонарушений, кроме нарушений, перечисленных в статье 2.5. КоАП РФ, за которые сотрудники органов внутренних дел несут административную ответственность на общих основаниях. Что же касается материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел, то она является самостоятельным видом юридической ответственности и может применяться наряду с другими ее видами (дисциплинарной, административной, и др.)<sup>1</sup>

С нашей точки зрения, действующие административно-правовые нормы, регламентирующие дисциплинарные правоотношения имеют серьезные пробелы, а именно: 1) оперируя такими основополагающими понятиями, как: «дисциплинарное поощрение», «дисциплинарный проступок», «грубое нарушение служебной дисциплины», «систематичность» и т. д., они не дают их четкого определения; 2) содержат самые общие, не отражающие реального административно – правового статуса, субъективные права и обязанности сотрудников органов внутренних дел, как наделенных дисциплинарной властью, так и без таковой; 3) не регламентируют механизм служебных взаимоотношений руководителей разного уровня с подчиненными; 4) ввиду отсутствия в дисциплинарных отношениях квалифицирующих элементов дисциплинарного правонарушения, обязывают соответствующего начальника, наделенного дисциплинарной властью, субъективно, по одному лишь его усмотрению, решать вопрос о совершении подчиненным дисциплинарного проступка, его тяжести, общественной опасности (вредности) и виде дисциплинарного наказания; 5) создают определенные процессуальные трудности прямым и непосредственным начальникам (командирам) в применении мер дисциплинарного воздействия, не имеющим права издания (подписания) документов, имеющих правовое значение (приказов, письменных распоряжений); 6) статистические результаты дисциплинарной практики реально и объективно не отражают состояние служебной дисциплины.

---

<sup>1</sup> См.: Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Учеб.пос. М.: Изд-во «Юркнига», 2005. С. 155.

плины поэтому невозможно своевременно реагировать на происходящие в обществе изменения.<sup>1</sup>

Нечеткость правового регулирования привлечения к дисциплинарной ответственности, нередко влечет противоречивые решения по реализации дисциплинарных полномочий. Так, за совершение одного и того же проступка в разных органах внутренних дел могут следовать очень разные по строгости дисциплинарные взыскания. Это же положение существует и с применением дисциплинарных поощрений.

Незаслуженное, порой, представление сотрудника к дисциплинарному поощрению, наносит, куда больший вред общественному мнению коллектива, чем наложение строгого дисциплинарного наказания другому.

В силу существенной неопределенности, размытости правового регулирования дисциплинарных правоотношений, в настоящее время в нормативно не определен порядок контроля за правомерным применением мер дисциплинарного воздействия. Это значительно снижает возможность объективно оценить деятельность начальника по поддержанию служебной дисциплины на должном уровне, а также ее состояние, как в конкретном ОВД, так и в МВД в целом.

Анализ указанных источников и специальной литературы в ключе совершенствования правовой регламентации режима законности и дисциплины в деятельности полиции, позволяет сделать несколько предложений.

1. В целях совершенствования правового регулирования режима законности в административной деятельности сотрудников ОВД, необходимо в нормы ст. 6 ФЗ РФ «О полиции» внести определение принципа, режима и метода законности, сформулировав нормативные основы этих положений.

2. На законодательном уровне следует закрепить определение «служебная дисциплина». Сейчас это определение содержится лишь в указе Президента РФ. Однако, как известно, только норма федерального закона влечет возможное ограничение прав человека. В этом смысле, следует вести в закон соответствующее установление.

3. Необходима законодательная инициатива, в вопросе об особенностях привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, в отношении которых была произведена замена административной ответственности дисциплинарной. Вместе с тем, на законодательном уровне необходимо внести норму о запрете привлекать к дисципли-

---

<sup>1</sup> См. об этом: Касюлин В.В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел. Автореф. дисс. ... к.ю.н., М., 2003. С.5.

нарной ответственности должностное лицо государственного органа, которое уже было привлечено к административной ответственности на общем основании.

Сегодня, сотрудники полиции, вынуждены претерпевать ответственность дважды. Названное положение логично дополнило бы нормы ст. 2.9 КоАП РФ.

### **§ 3. Особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел**

Оперативно-розыскную деятельность органов внутренних дел, традиционно рассматривают как специфический вид правоохранительной деятельности, с особыми методами воздействия, которые, чаще строятся на принуждении, чем на убеждении. Они заключаются в гласных и негласных мероприятиях, зачастую связанных с ограничением конституционных прав личности.<sup>1</sup>

Известно, что с момента принятия в 1995 году Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», оперативно-розыскная деятельность всех правоохранительных служб России, в том числе и полиции, может осуществляться только на основании данного федерального закона.<sup>2</sup> В соответствии со ст. 3 этого акта, принцип законности заключается, прежде всего, в безусловном и точном соблюдении норм Конституции Российской Федерации, исполнении законов и иных нормативных актов, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, всеми должностными лицами органов ее осуществляющих.

Развитие оперативно-розыскного законодательства на данном этапе впервые стало приобретать концептуальный характер, поскольку в качестве методологического принципа организации и проведения нормотворческой работы стали использоваться принципы системности и единства правового регулирования. Закон об ОРД сформулировал основные правовые нормы, регулирующие отношения в сфере оперативно-розыскной деятельности, которые конкретизируются и развиваются в административно-правовых ведомствен-

---

<sup>1</sup>Берекашвили Л.Ш., Игнатов В.П. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. Учебное пособие с альбомом схем. М., Московский университет МВД России, Изд-во «Щит-М», 2004. С. 104.

<sup>2</sup>Об оперативно-розыскной деятельности. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) / Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349.

ных нормативных актах (наставлениях, инструкциях, приказах). Принцип законности, провозглашенный в указанном законе, получил закрепление в нескольких статьях. В частности, ст.5 запрещает осуществлять оперативно-розыскную деятельность для решения задач, не предусмотренных законом; ст.6 предусматривает возможность изменения или дополнения приведенного перечня оперативно-розыскных мероприятий только в законодательном порядке; ст.8 определяет условия проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, и т. д.

Законность, как органическое единство предписаний закона и фактической деятельности по его осуществлению, представляющее собой некий механизм регулирования, наиболее точно отражает социально-политическую и организационно-правовую сущность выполнения полицией своей социальной роли и назначения.<sup>1</sup> Как справедливо утверждает Н.А. Овчинников, анализ механизма административно-правового регулирования обеспечения законности в деятельности ОВД, показывает, что данный механизм представляет собой систему разнообразных правовых средств. При помощи этих средств осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере внутренних дел, позволяющее достичь необходимого результата – обеспечить законность в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Исследование административно-правового регулирования обеспечения законности в системе МВД России дает основание считать, что содержание соответствующего механизма включает в себя нормы административного права, которые позволяют сформировать соответствующий режим законности, определить правовой статус субъектов обеспечения законности и дисциплины в органах и учреждениях системы МВД России.<sup>2</sup>

Обеспечение законности в оперативно-розыскной деятельности осуществляется посредством развития ее основных гарантий: мер по совершенствованию законодательства, ведомственного нормативного регулирования; мер по выявлению нарушений законности; ответственности; надзора и контроля за состоянием законности; профилактики нарушений законности. Однако эти меры не всегда эффективны. Сам негласный характер оперативно-розыскной деятельности способ-

---

<sup>1</sup>Кожанова А. О. Система государственного финансового контроля в Российской Федерации. / Молодой ученый. 2013. №4. С. 223-225.

<sup>2</sup> См.: Овчинников Н.А. Административно-правовое обеспечение законности в системе МВД России. Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2011. С.20-21.

ствуется нарушениям служебной дисциплины и законности. Эти нарушения, прежде всего, связаны с превышением служебных полномочий при проведении оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением прав человека, пытками, жестоким и иным антигуманным обращением и (или) наказанием.

Анализ практики, показывает, что наиболее остро проблема обеспечения законности возникает в сфере соблюдения: прав и свобод личности; перечня оснований и условий проведения оперативно-розыскных мероприятий; в производстве оперативной проверки (разработки); оснований и правил использования результатов оперативно-розыскной деятельности; исполнения обязанностей и реализации прав органов, осуществляющих ОРД; гарантий социальной и правовой защиты должностных лиц и граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность; оснований и порядка негласного сотрудничества.

А.А. Бланков, на основе собственных наблюдений, утверждает, о том, что вошла в норму ситуация, когда сотрудники ОВД используют информационные базы ОВД и других правоохранительных органов не в целях, указанных в ст. 2 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», а для наведения справок в интересах различных коммерческих структур и организованных преступных сообществ. Так, в ходе проведения служебной проверки по заявлению гр. К. установлено, что в его адрес высказывались угрозы уничтожения и отчуждения имущества членами одного из организованных преступных сообществ г. Москвы. В ходе отработки версии о том, что сведения о его месте жительства были получены при проверке принадлежащей К. автомашины по базе данных ЗИЦ ГУВД г. Москвы, установлен факт запроса одним из сотрудников ОВД сведений об установочных данных принадлежащей К. автомашины по ее регистрационному знаку. Дать внятные пояснения о причинах проверки автомашины К. сотрудник не смог.

Как же противостоять таким нарушениям?

Полагаем, здесь нужна глубокая и вдумчивая работа по формированию политики государства в области противодействия этим правонарушениям.

Прежде всего, в виду преимущественно негласного характера оперативно-розыскной деятельности, нужно совершенствовать формы и методы контроля и надзора.

Первый закон Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», принятый в 1992 г.,

впервые отразил норму, посвященную прокурорскому надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Принятый позже, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» в ст. 21 также закрепил положения, посвященные прокурорскому надзору. Однако в содержание рассматриваемых норм указанного закона были внесены изменения, несколько ограничивающие пределы прокурорского надзора в этой сфере. В частности, сведения об организации, тактике, методах и средствах осуществления ОРД, в предмет прокурорского надзора не входили. Кроме того, ч. 2 ст. 21 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» указывала на то, что прокурор вправе знакомиться лишь с оперативно-служебными документами, послужившими основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ). Чуть позже предмет прокурорского надзора в сфере ОРД был сформулирован в ст. 29 Закона о прокуратуре (от 17 ноября 1995 г. № 168).

В данной статье устанавливалось, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина; соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий, а также проверка законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В данном случае речь идет об обеспечении прокуратурой гарантий защиты каждого гражданина от противоправных посягательств, т. е. исполнения закона в части своевременного предупреждения, выявления и раскрытия преступлений, а также гарантий защиты от неправомерных действий должностных лиц органов, осуществляющих ОРД.<sup>1</sup>

Подписанный Генеральным прокурором приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»,<sup>2</sup> конкретизирует полномочия прокурорских работников при осуществлении надзора за этим видом деятельности.

С нашей точки зрения, необходимо укреплять в этом направлении и общественный контроль, осуществляемый в соответствии с ч. 1 ст. 50

---

<sup>1</sup>Скосарев В.В. Предмет и пределы прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел / Проблемы теории и практики оперативно-розыскной деятельности: Сборник научных трудов // Под ред. Горяинова К.К., Климова И.А. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С.108.

<sup>2</sup> См.: Законность 2011, № 5; 2012, № 10; 2014, № 4.

ФЗ РФ «О полиции», способствовать открытости в работе названных подразделений, разумеется, в известных пределах.

Содействовать этому, призвана совершенствующаяся нормативная база.

Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», содержит в качестве позитивного показателя деятельности полиции, положительное общественное мнение о такой деятельности, которое определяется статистическими методами.

В связи с изменением модели взаимоотношений полиции и общества, общественный контроль за законностью в деятельности полиции получил нормативное закрепление посредством принятия ряда актов.

Федеральный закон от 4.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>1</sup> установил правовую основу деятельности общественных наблюдательных комиссий, члены которых осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Важными в этой связи, следует признать:

Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;<sup>2</sup>

Указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»;<sup>3</sup>

Указ Президента РФ от 28.07.2011 № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»;<sup>4</sup>

Положение о порядке посещения мест принудительного содержания органов внутренних дел РФ членами общественных наблюдательных комиссий, утвержденное приказом МВД РФ от 6.03.2009 № 196.

---

<sup>1</sup>Парламентская газета № 63-662005. 9 апреля .

<sup>2</sup>Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 12.02.2015) / Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, № 24, ст. 2789.

<sup>3</sup>Собрание законодательства РФ от 30 мая 2011 г. № 22 ст. 3154

<sup>4</sup>Собрание законодательства Российской Федерации от 1 августа 2011 г. № 31 ст. 4712.

Изучение приведенных выше источников и другой специальной литературы, позволяет сформулировать несколько предложений по совершенствованию внешнего контроля за соблюдением законности в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.

С положительной стороны зарекомендовали себя такие формы контроля, как ведомственные и вневедомственные контрольные проверки, разовые проверки. Однако сегодня уже назрела необходимость совершенствовать межведомственное взаимодействие при проведении контроля. Так, нужно более четко определить права и обязанности взаимодействующих субъектов: сотрудников прокуратуры и общественных организаций, статус субъектов контрольной деятельности, перечень документов, которые составляются, прокурором при проведении контроля (сегодня такой перечень отсутствует).

Особое внимание нужно обратить на совершенствование контрольных функций суда. Причем, не только в отношениях, связанных с судебным разбирательством, но и при выявлении судом нарушений законности со стороны оперативно-розыскных подразделений полиции. И, прежде всего, при получении санкций на производство ОРМ, ограничивающих права человека. До сих пор законодательство не содержит никаких норм, определяющих как поступать судье в случае обнаружения названных фактов?

Общественный контроль можно считать эффективным только тогда, когда его осуществляют независимые члены общественных советов, контролирующие ОВД. Выбор и назначение таких лиц должно осуществлять общество, а не начальники ОВД на территориальном уровне.

В соответствии с выше изложенным, подведем итог.

I. Обеспечение противодействия законности и служебной дисциплины в сфере уголовно-процессуальной деятельности, с нашей точки зрения, осуществляется с учетом следующих особенностей: 1) особых средств (методов) противодействия; 2) конкуренции норм УПК РФ, устанавливающих полномочия контролирующего субъекта расследования (дознания) лиц, с ведомственными актами, устанавливающими ведомственный контроль; 3) особого значения подвергнутых незаконному ограничению прав для лиц, которым в связи с этим причинен вред.

Мы сформулировали ряд предложений, по улучшению противодействия нарушениям законности и дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности ОВД.

1. Проблемы соблюдения законности и дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности ОВД непосредственно связаны с формированием, подбором и воспитанием следователей, дознавателей.

Для решения этой проблемы первое, что нужно сделать, это – выявлять у лиц, имеющих высшее юридическое образование тех психологических качеств личности, которые характеризуют способность человека реализовывать уголовно-процессуальные функции, быть следователем и дознавателем.

Речь здесь должна идти о хорошо отработанной системе профессионального отбора, создание которой определяется общественным разделением труда, неповторимой психофизиологической индивидуальностью субъектов труда.

2. Специфика деятельности следователя, дознавателя, характеризуется высокой степенью ответственности за решения и действия, принимаемые в значительной своей части в стрессовых ситуациях. Это обуславливает повышенные требования к личностным качествам следователя, дознавателя.

К подбору специалистов в этой области нужно подходить более тщательно, применять передовые методики отбора и комплектования в подразделения органов дознания и следствия. Немаловажным фактором, является и работа с резервом на замещение должностей органа дознания.

3. На сотрудников следствия и дознания территориальных ОВД, должно, прежде всего, и в первую очередь, распространяться правовое воспитание. В процессе правового воспитания необходимо уделять внимание такому блоку их профессиональной культуры, как нравственная культура, которая играет особо важную роль именно сейчас, в период формирования правового государства.

4. Соблюдение служебной дисциплины и законности в уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, находится в прямой зависимости от совершенствования контрольно-надзорных механизмов в этой области.

Одним из основных элементов процессуальной деятельности, в данном аспекте, является контроль со стороны специально уполномоченных субъектов, представляющий собой систему наблюдения и проверки, с целью устранения отклонений от заданных в законах и нормативных актах параметров, посредством которой субъекты контроля получают информацию о фактическом положении дел, течении процессов и результатах воздействия.

II. Проведенный нами анализ специальной литературы, позволяет дифференцировать факторы, порождающие нарушение законности и дисциплины в административной деятельности ОВД, следующим образом:

1) политические факторы (непоследовательность антикоррупционной политики, отсутствие решительных мер, направленных на борьбу с коррупцией и другие, которые мы уже указали и рассмотрели выше);

2) социально-экономические факторы (ликвидация социальных льгот, отсутствие жилья, недостаточное и нерациональное финансирование ОВД);

3) информационные факторы (романтизация в средствах массовой информации преступного образа жизни, пропаганда стяжательства, жестокости, насилия, достижения собственного благополучия любыми средствами, в том числе незаконными, постоянная и целенаправленная неконструктивная критика деятельности ОВД);

4) правовые факторы (несовершенство законодательства, и нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность органов внутренних дел);

5) организационно-управленческие факторы (недостатки в работе с кадрами в ОВД, воспитательной работе, неэффективность деятельности подразделений собственной безопасности);

6) психологические факторы (отрицательное влияние асоциальной среды, неготовность сотрудников противостоять криминальной субкультуре и иным негативным явлениям и др.).

Делается вывод о том, что весьма эффективным комплексным способом поддержания служебной дисциплины в административной деятельности органов внутренних дел является дисциплинарная практика, реализация которой осуществляется с учетом требований Дисциплинарного устава ОВД.

В этой связи, анализ специальной литературы в ключе совершенствования правовой регламентации режима законности и дисциплины в административной деятельности полиции, позволил высказать ряд предложений:

1) В целях совершенствования правового регулирования режима законности в административной деятельности сотрудников ОВД, необходимо в нормы ст. 6 ФЗ РФ «О полиции» внести определение принципа, режима и метода законности, сформулировав нормативные основы этих положений.

2) На законодательном уровне следует закрепить определение «служебная дисциплина». Сейчас это определение содержится лишь в указе Президента РФ. Однако, как известно, только норма федераль-

ного закона влечет возможное ограничение прав человека. В этом смысле, следует вести в закон соответствующее установление.

3) Необходима законодательная инициатива, в вопросе об особенностях привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, в отношении которых была произведена замена административной ответственности дисциплинарной. Вместе с тем, на законодательном уровне необходимо внести норму о запрете привлекать к дисциплинарной ответственности должностное лицо государственного органа, которое уже было привлечено к административной ответственности на общем основании.

III. Изучение предмета исследования, показывает, что обеспечение законности в оперативно-розыскной деятельности ОВД осуществляется посредством развития ее основных гарантий: мер по совершенствованию законодательства, ведомственного нормативного регулирования; мер по выявлению нарушений законности; ответственности; надзора и контроля за состоянием законности; профилактики нарушений законности.

Изучение приведенных выше источников и другой специальной литературы, позволяет сформулировать несколько суждений об эффективности внешнего контроля за оперативно-розыскной деятельностью.

1. С положительной стороны зарекомендовали себя такие формы контроля, как ведомственные и вневедомственные контрольные проверки, разовые проверки. Однако сегодня уже назрела необходимость совершенствовать межведомственное взаимодействие при проведении контроля. Так, нужно более четко определить права и обязанности взаимодействующих субъектов: сотрудников прокуратуры и общественных организаций, статус субъектов контрольной деятельности, перечень документов, которые составляются, прокурором при проведении контроля (сегодня такой перечень отсутствует).

2. Особое внимание нужно обратить на совершенствование контрольных функций суда. Причем, не только в отношениях, связанных с судебным разбирательством, но и при выявлении судом нарушений законности со стороны оперативно-розыскных подразделений полиции. И, прежде всего, при получении санкций на производство ОРМ, ограничивающих права человека. До сих пор законодательство не содержит никаких норм, определяющих как поступать судье в случае обнаружения названных фактов?

3. Общественный контроль за состоянием законности можно считать эффективным только тогда, когда его осуществляют независимые члены общественных советов, контролирующие ОВД. Выбор и назначение таких лиц должно осуществлять общество, а не начальники ОВД на территориальном уровне.

## Заключение

В заключение можно сделать ряд выводов:

1. Законность в деятельности органов внутренних дел, представляет собой принцип, метод и режим деятельности названных органов, обеспечивающие реальную реализацию предписаний закона во всех общественных отношениях, в которых участвуют их представители, в результате чего, действительно гарантируются права, свободы и законные интересы граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства.

2. Законность соотносится с понятием «дисциплина» как со смежным по предмету, родовым понятием, более широким, чем законность.

Дисциплину, с этой точки зрения, можно понимать, как «обязательное для всех членов какого-нибудь коллектива подчинение установленному порядку, правилам поведения».

3. Нами сформулированы как наиболее общие (типичные) причины нарушений законности и служебной дисциплины, относящиеся к противоречиям, свойственным всей системе органов внутренних дел (первая группа), так и более частные (непосредственные, коллективные и личностные) причины нарушений, характерные для каждого из трех основных направлений деятельности ОВД (вторая группа).

К первой группе причин, мы отнесли следующие.

1) Противоречия между реальными требованиями руководителей и нормативно закрепленной организацией деятельности органа внутренних дел, отражающиеся на негативной оценке труда сотрудника ОВД, склоняющие его к искажению действительной работы, подлогам, «очковтирательству», и, в конечном итоге, способствующие нарушениям законности и служебной дисциплины, развитию профессиональной деформации личности.

2) Противоречия между закрепленными в законодательстве правилами служебного распорядка, гарантиями, льготами и допускаемыми на практике отступлениями от этих норм, «прикрываемые» руководителями, объясняющими все это служебной необходимостью, что вызывает «усталость» от работы и стремление к формализму, подлогам и отрешению сотрудника от проблем обслуживаемого населения. Это же негативно сказывается на личностных характеристиках сотрудника: повышенное психическое и физическое напряжение; проблемы в семье и быту; возможности допущения ненормативных для ОВД способов снятия напряжения, что, соответственно, вызывается нарушением служебной дисциплины и (или) законности.

3) Противоречия между установленными требованиями поведения руководителей в организации и распространенностью в ОВД негативных явлений разлагающих организацию: коррупционные проявления, наполнение кадрового аппарата по принципу протекционизма (свойства, родства, фаворитизма, nepотизма; «покупка должностей»).

4) Противоречия, связанные с несоответствием высоких затрат на выполнение служебных обязанностей и неэффективной (несправедливой) оценкой труда сотрудников органов внутренних дел. Неэффективное поощрение.

Ко второй группе, нами отнесены:

1) Противоречия между идеалом и обыденной реальностью, возникающие при «обмане ожиданий» от прихода на службу в органы внутренних дел, что вызывает выбор наиболее приемлемой в конкретном коллективе сотрудников модели поведения. И эта модель не всегда связана с надлежащим соблюдением дисциплины и законности.

2) Противоречия между требованиями закона, о приеме на службу «идеального гражданина» и поступлением на службу лиц, заведомо ориентированных на использование должностных полномочий для реализации низменных потребностей (обогащение, властвование, избежание обязанностей или необоснованное приобретение прав).

3) Противоречия между необходимостью адаптации специалиста к сложным условиям деятельности органа внутренних дел и реальностью формализации института наставничества в органах внутренних дел.

К исключительно личностным противоречиям, обуславливающим совершение дисциплинарных проступков сотрудниками органов внутренних дел, мы отнесли: личную недисциплинированность (безответственность); нежелание качественно исполнять служебные обязанности, исходя из личных причин и обстоятельств; отсутствие должного контроля со стороны руководства, или попустительство по отношению к сотрудникам; отсутствие практики применения необходимых поощрений; недостаточность мер по профилактике нарушений дисциплины; неглубокое знание нарушителями законодательства; низкий культурный уровень сотрудников (прежде всего низкий уровень правовой культуры); профессиональная деформация личности (алкоголизм, коррупционные проявления и прочее).

В учебном пособии мы сформулировали возможные предложения по мерам, связанным с нейтрализацией выделенных противоречий.

4. Обеспечение противодействия законности и служебной дисциплины в сфере уголовно-процессуальной деятельности, с нашей точки зрения, осуществляется с учетом следующих особенностей:

- 1) особых средств (методов) противодействия;
- 2) конкуренции норм УПК РФ, устанавливающих полномочия контролирующих субъекта расследования (дознания) лиц, с ведомственными актами, устанавливающими ведомственный контроль;
- 3) особого значения подвергнутых незаконному ограничению прав для лиц, которым в связи с этим причинен вред.

5. Проблемы соблюдения законности и дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности ОВД непосредственно связаны с формированием, подбором и воспитанием следователей, дознавателей.

Для решения этой проблемы первое, что нужно сделать, это – выявлять у лиц, имеющих высшее юридическое образование те психологические качества личности, которые характеризуют способность человека реализовывать уголовно-процессуальные функции, быть следователем и дознавателем.

Речь здесь должна идти о хорошо отработанной системе профессионального отбора, создание которой определяется общественным разделением труда, неповторимой психофизиологической индивидуальностью субъектов труда.

6. Специфика деятельности следователя, дознавателя, характеризуется высокой степенью ответственности за решения и действия, принимаемые в значительной своей части в стрессовых ситуациях. Это обуславливает повышенные требования к личностным качествам следователя, дознавателя.

К подбору специалистов в этой области нужно подходить более тщательно, применять передовые методики отбора и комплектования в подразделения органов дознания и следствия. Немаловажным фактором, является и работа с резервом на замещение должностей органа дознания.

7. Прежде всего, и в первую очередь правовое воспитание должно распространяться на сотрудников следствия и дознания территориальных ОВД. В процессе правового воспитания необходимо уделять внимание такому блоку их профессиональной культуры, как нравственная культура, которая играет особо важную роль именно сейчас, в период формирования правового государства.

8. Соблюдение служебной дисциплины и законности в уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, находится в прямой зависимости от совершенствования контрольно-надзорных

механизмов в этой области. Одним их основных элементов процессуальной деятельности, в данном аспекте, является контроль со стороны специально уполномоченных субъектов, представляющий собой систему наблюдения и проверки, с целью устранения отклонений от заданных в законах и нормативных актах параметров, посредством которой субъекты контроля получают информацию о фактическом положении дел, течении процессов и результатах воздействия.

9. Проведенный нами анализ специальной литературы, позволяет дифференцировать факторы, порождающие нарушение законности и дисциплины в административной деятельности ОВД, следующим образом:

1) политические факторы (непоследовательность антикоррупционной политики, отсутствие решительных мер, направленных на борьбу с коррупцией и другие, которые мы уже указали и рассмотрели выше);

2) социально-экономические факторы (ликвидация социальных льгот, отсутствие жилья, недостаточное и нерациональное финансирование ОВД);

3) информационные факторы (романтизация в средствах массовой информации преступного образа жизни, пропаганда стяжательства, жестокости, насилия, достижения собственного благополучия любыми средствами, в том числе незаконными, постоянная и целенаправленная неконструктивная критика деятельности ОВД);

4) правовые факторы (несовершенство законодательства, и нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность органов внутренних дел);

5) организационно-управленческие факторы (недостатки в работе с кадрами в ОВД, воспитательной работе, неэффективность деятельности подразделений собственной безопасности);

6) психологические факторы (отрицательное влияние асоциальной среды, неготовность сотрудников противостоять криминальной субкультуре и иным негативным явлениям и др.).

10. Весьма эффективным комплексным способом поддержания служебной дисциплины в административной деятельности органов внутренних дел является дисциплинарная практика.

1) В целях совершенствования правового регулирования режима законности в административной деятельности сотрудников ОВД, необходимо в нормы ст. 6 ФЗ РФ «О полиции» внести определение принципа, режима и метода законности, сформулировав нормативные основы этих положений.

2) На законодательном уровне следует закрепить определение «служебная дисциплина». Сейчас это определение содержится лишь в указе Президента РФ. Однако, как известно, только норма федерального закона влечет возможное ограничение прав человека. В этом смысле, следует вести в закон соответствующее установление.

3) Необходима законодательная инициатива, в вопросе об особенностях привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, в отношении которых была произведена замена административной ответственности дисциплинарной. Вместе с тем, на законодательном уровне необходимо внести норму о запрете привлекать к дисциплинарной ответственности должностное лицо государственного органа, которое уже было привлечено к административной ответственности на общем основании.

11. Изучение предмета исследования, показывает, что обеспечение законности в оперативно-розыскной деятельности ОВД осуществляется посредством развития ее основных гарантий: мер по совершенствованию законодательства, ведомственного нормативного регулирования; мер по выявлению нарушений законности; ответственности; надзора и контроля за состоянием законности; профилактики нарушений законности.

12. Мы сформулировали несколько суждений об эффективности внешнего контроля за оперативно-розыскной деятельностью.

1) С положительной стороны зарекомендовали себя такие формы контроля, как ведомственные и вневедомственные контрольные проверки, разовые проверки. Однако сегодня уже назрела необходимость совершенствовать межведомственное взаимодействие при проведении контроля.

2) Особое внимание нужно обратить на совершенствование контрольных функций суда. Причем, не только в отношениях, связанных с судебным разбирательством, но и при выявлении судом нарушений законности со стороны оперативно-розыскных подразделений полиции. И, прежде всего, при получении санкций на производство ОРМ, ограничивающих права человека.

3) Общественный контроль можно считать эффективным только тогда, когда его осуществляют независимые члены общественных советов, контролирующие ОВД. Выбор и назначение таких лиц должно осуществлять общественные организации, население, а не начальники ОВД.

## Литература

### *Законы, нормативные акты и иные официальные документы*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2011 № 7-ФКЗ) // Российская газета. № 7. 21.01.2009.

2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)// Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., № 36, ст. 4466.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации Федеральный закон от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 18.12.2001 № 177-ФЗ. Российская газета, № 249, 22 декабря 2001.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Федеральный закон от 30 декабря 2001 года №196-ФЗ / Российская газета, № 256. 2001. 31 декабря.

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (с изм. на 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства РФ от 2 августа 2004 г. № 31. Ст. 3215.

7. О полиции. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.02.2015)// Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

8. О прокуратуре Российской Федерации. Федеральный закон от 17. 01.1992 № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета РФ от 20 февраля 1992 г., № 8, ст. 366.

9. О противодействии коррупции. Федеральный закон Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ //Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

10. Об оперативно-розыскной деятельности. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) // Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349.

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

Федерации. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Российская газета, № 275. 2011. 07 декабря.

12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) / Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40, ст. 3822.

13. Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Указ Президента РФ от 18.04.1996. № 567

14. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Указ Президента РФ от 24.12.2009. № 1468 (ред. от 01.03.2011). / Российская газета, № 251, 2009.28 декабря.

15. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377. / Официальный интернет-портал правовой информации. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> 16.05.2016.

16. О состоянии служебной дисциплины и законности в органах, организациях и подразделениях внутренних дел в 2017 году. Обзор.

#### *Монографии, учебники, учебные пособия*

17. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание четвертое, с изм. и доп. // Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М.: Московский университет МВД России, издательство «Щит-М», 2003.

18. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2008.

19. Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

20. Багмет М.А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

21. Берекашвили Л.Ш., Игнатов В.П. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. Учебное пособие с альбомом схем. М., Московский университет МВД России, Изд-во «Щит-М», 2004.

22. Гапоненко Н.М. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении: Учебное пособие. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2000.

23. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Учебное пособие. М.: Изд-во «Юркнига», 2005.

24. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
25. Демидов В.В. Законность в современном российском государстве. Дисс. ... канд. юрид. наук: Н. Новгород, 2004.
26. Капустина И.Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2009.
27. Касюлин В.В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел. Автореф. дисс. ... к.ю.н., М., 2003.
28. Кдлян Е.Л. Законность как фактор воздействия на правовое поведение личности: вопросы теории. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009.
29. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. – 6-е изд. – М.: Издательство СГУ, 2011.
30. Килясханов И.Ш. Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции: Монография. Омск: Юридический институт МВД России, 1996.
31. Овчинников Н.А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
32. Основы организации воспитательной работы с личным составом в органах внутренних дел: учебное пособие. М.: ДКО МВД РФ. 2008.
33. Пашкова Н.В. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.
34. Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2004.
35. Труфанов М.Е. Формы и методы административной деятельности полиции. Лекция: (030505.65 Правоохранительная деятельность) // М.Е. Труфанов. – Краснодарский университет МВД России, 2013.
36. Черняк Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления. Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.
37. Уголовный процесс: Учебник // Под ред. В.П. Божьева. – М.: Высшее образование, 2005.
38. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. первый. Изд. Бр. Башмаковых. М., 1910.

39. Явич Л.С. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1. Свердловск, 1972.

40. Яковлева Л.В. Источники уголовно-процессуального права. – Краснодар: Краснодарский юридический институт МВД России, 2002.

*Статьи, научные публикации*

41. Апухтин О.О. Теоретические аспекты исследования мотивации труда// Новые технологии. 2011. № 4. С. 136-138.

42. Барбин В.В. О некоторых вопросах ограничения прав и свобод человека и гражданина с целью обеспечения безопасности личности, общества и государства / Труды Академии управления МВД России. № 3. 2007. С.145-152.

43. Безруков С.С. Конституционные права и свободы человека и гражданина в системе принципов уголовного процесса // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2015. №1 (15). С.29-38.

44. Бережкова В.И. Обеспечение законности в деятельности подразделений информации и общественных связей в системе МВД России // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. №23 С.7-12.

45. Бланков А.А. Проблемы соблюдения законности в сфере оперативно-розыскной деятельности сотрудниками криминальной милиции // Проблемы теории и практики ОРД: Сборник научных трудов. Под ред. К.К. Горяинова, И.А. Климова. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С.182-186.

46. Бялт В.С. Функции дисциплинарной практики как элемент системы мотивационной направленности личности на соблюдение служебной дисциплины в органах внутренних дел // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2013. № 2. С.36-41.

47. Вопленко Н.Н. Понятие и основные черты законности // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2006. №8. С.33-48.

48. Гааг Л.В. Толкование норм права и законность // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2013. №3 (9). С.5-8.

49. Гайдов В.Б. Карьера сотрудника органов внутренних дел // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2006. №3 С.71-74.

50. Гришаков А. Г., Прибытко Ю. А. О соотношении понятий «Дисциплина», «Законность» и «Правопорядок» в деятельности полиции // Вестник ВИ МВД России. 2015. № 2 С.70-74.

51. Гущина Е.Н. Психологические аспекты причин нарушения служебной дисциплины в коллективе // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2001. № 1. С.79-81.

52. Долгопят А.О. Понятие и содержание принципа законности // Бизнес в законе. 2009. № 1. С.335-337.

53. Дондоков Ц.С. «Законность» или «Нормативность» // Вестник ЗабГУ. 2011. № 5 С.41- 44.

54. Жигульских А.Н. Социально-психологические аспекты карьеризма как мотива совершения деяния квалифицируемого как превышение должностных полномочий // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 11.

55. Зорин О.Л. Протекция как преференция в военно-служебных отношениях //Право в вооруженных силах. 2012. № 4. С. 27-31.

56. Иванов А.А.О соотношении законности и правопорядка в сфере реализации юридической ответственности // Вектор науки ТГУ. 2010. №3 С.267-269.

57. Кожанова А. О. Система государственного финансового контроля в Российской Федерации. / Молодой ученый. 2013. №4. С. 223-225.

58. Кубышко В.Л. Новая кадровая политика – требование времени // Полиция России. Спецвыпуск. 2013. С. 48-49.

59. Латушкин М.А. Механизм обеспечения законности // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2006. № 8. С.49-51.

60. Лукин Е.В. Противодействие коррупции в ОВД, как важнейший элемент обеспечения собственной безопасности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации// Оперативно-розыскная характеристика преступлений: понятие, сущность и содержание: Материалы круглого стола (Москва, 30 октября 2008 г.). М.: ВНИИ МВД России, 2009. С.93-102.

61. Матвеев С.П. Обеспечение социальной защиты государственных служащих в процессе применения дисциплинарной ответственности // Вестник ВИ МВД России. 2011. № 2. С.140-146.

62. Малкин Н.С. О законности в условиях переходного периода // Теория права: новые идеи. Вып.4. М.: ИГПАН, 1995.

63. Мальцев Е. П. Правовое регулирование служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации на современном этапе // Молодой ученый. 2013. № 2. С. 253-256.

64. Маюров Н. П., Ороева О. Д. Место и роль органов внутренних дел в обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Бизнес в законе. 2011. № 6. С.50-54.

65. Минаева С.А. Актуальные направления процессуальной деятельности руководителя следственного органа по обеспечению законности при производстве предварительного следствия // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. № 2. С.173-179.

66. Нестеров Д.О. Теория и практика реализации законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 3. С.43-46.

67. Рушайло В.Б. Способы обеспечения законности органами внутренних дел в условиях специальных административно-правовых режимов. // Современное право. – М.: Новый Индекс, 2004. № 4. С. 22-27.

68. Рыбаков В.А. Законность: к вопросу о понятии // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2013. № 2 (35). С.6-11.

69. Стародубцев А.А. Наставничество в органах внутренних дел / Форум права. 2013. № 3. С.628-632.

70. Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. – М.: Наука, 1956. № 4. С. 15-25.

71. Стрельцов В.В. Современные тенденции развития правового и статистического регулирования служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 3. С.135-140.

72. Федулов А.В. Актуальные проблемы уголовного преследования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 4 (32) С.195-200.

73. Чернова Е.Г. Юридическая ответственность и законность. Проблемы взаимовлияния / Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 6 (32): в 2-х ч. Ч. II. С. 198 – 200.

#### *Электронные источники*

74. Расширенное заседание коллегии МВД // Электронный ресурс. Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/social/news/2017/03/15/№\\_8371145.shtml](http://www.gazeta.ru/social/news/2017/03/15/№_8371145.shtml)

75. Петрова А.С. Актуальные вопросы функционирования института наставничества в органах внутренних дел // Концепт. 2015. № 09 (сентябрь). / Электронный ресурс. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-funktsionirovaniya-instituta-nastavnichestva-v-organah-vnutrennih-del>

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Законность и дисциплина в государственном управлении</b> .....	5
§ 1. Понятие и содержание законности в государственном управлении .....	5
§ 2. Понятие и содержание служебной дисциплины. Основные причины нарушения служебной дисциплины в органах внутренних дел.....	13
<b>Глава 2. Особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в деятельности полиции</b> .....	29
§ 1. Особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел.....	29
§ 2. Особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в административной деятельности органов внутренних дел .....	38
§ 3. Особенности обеспечения законности и служебной дисциплины в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.....	48
<b>Заключение</b> .....	57
<b>Литература</b> .....	62

*Учебное издание*

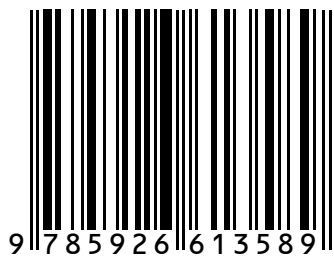
**Шиенкова** Анна Сергеевна  
**Дмитриев** Сергей Николаевич  
**Бунова** Ольга Валерьевна

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

Учебное пособие

*В авторской редакции*  
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1358-9



Подписано в печать 7.03.2018. Формат 60x84 1/16.  
Усл. печ. л. 4,0. Тираж 110 экз. Заказ 672.

Краснодарский университет МВД России.  
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.