

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МВД РОССИИ ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

И.А. Ряпухина, И.Ю. Капустина

**Административно-правовые средства
обеспечения законности и дисциплины
службы в органах внутренних дел
Российской Федерации**

Учебное пособие

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2018**

УДК 342.9
ББК 67.401.133
Р 99

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

Р 99 Ряпухина, И. А.

Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел Российской Федерации : учебное пособие / И. А. Ряпухина, И. Ю. Капустина. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 52 с.
ISBN 978-5-91776-255-5

Рецензенты:

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

Куликова М.А. – заместитель начальника УРЛС УМВД России по Белгородской области.

В пособии рассматриваются вопросы повышения эффективности административно-правовых средств обеспечения законности и дисциплины в органах внутренних дел, раскрывается сущность и содержание служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел, анализируются меры дисциплинарного воздействия и проблемные аспекты дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

Предназначено для курсантов, слушателей, адъюнктов, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, лиц рядового и младшего начальствующего состава, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел по должности служащего «Полицейский», сотрудников органов внутренних дел.

УДК 342.9
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-91776-255-5

© РИО Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. ИНСТИТУТ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В СИСТЕМЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	5
1.1. Понятие и правовые основы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел	5
1.2. Содержание служебной дисциплины в органах внутренних дел и меры по ее обеспечению	11
Вопросы для самоконтроля	16
Глава 2. ВИДЫ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	17
2.1. Поощрения в органах внутренних дел, основания и порядок их применения	17
2.2. Дисциплинарные взыскания в органах внутренних дел, основания и порядок их наложения	23
2.3. Порядок назначения и проведения служебной проверки в органах внутренних дел	30
Вопросы для самоконтроля	35
Глава 3. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА СЛУЖБЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	36
3.1. Понятие конфликта интересов на службе в органах внутренних дел Российской Федерации	36
3.2. Процедуры предотвращения и урегулирования конфликта интересов в органах внутренних дел Российской Федерации	40
Вопросы для самоконтроля	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	46
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	48

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важных задач, стоящих перед государством, является укрепление служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел.

Успешное выполнение сложных и ответственных задач, стоящих перед органами внутренних дел, находится в прямой зависимости от уровня соблюдения личным составом при выполнении должностных обязанностей, требований законности и служебной дисциплины.

Соблюдение требований служебной дисциплины и законности обеспечивают организованность и готовность сотрудников решать поставленные задачи в охране правопорядка, общественной безопасности, являются залогом повышения авторитета и престижа Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Эти вопросы в современных условиях приобретают особую актуальность, так как их состояние вызывает серьезную тревогу в обществе, снижает эффективность принимаемых мер по укреплению правопорядка.

Проблема обеспечения законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних дел актуальна и тем, что ее сотрудники действуют от лица государства. Соответственно, правонарушения, совершаемые ими в связи с выполнением своих функций, не стоят в одном ряду с правонарушениями, совершаемыми рядовыми гражданами. Они имеют чрезвычайный характер и подрывают авторитет закона.

В связи с этим требуется повышенное внимание юридической науки к проблемам упрочения законности и служебной дисциплины в деятельности полиции, подразделения которой за последние годы претерпели ряд существенных структурных и функциональных изменений. Правоохранительная практика постоянно нуждается в подготовке теоретически обоснованных и продуктивных рекомендаций по обеспечению законности и дисциплины во всех подразделениях органов внутренних дел.

ГЛАВА 1.

ИНСТИТУТ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В СИСТЕМЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1.1. Понятие и правовые основы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел

Укрепление правопорядка, законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел определяется руководством Министерства внутренних дел в качестве первоочередной задачи и приоритетного направления совершенствования оперативно-служебной деятельности. Практика обеспечения законности служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел строится на основе нормативных положений о законности и служебной дисциплине, определенных законодательством и ведомственными правовыми актами, в соответствии с существующими в отечественной науке теоретическими представлениями. В основе административно-правового представления о законности лежат концепции законности, разработанные в общей теории права.

Проблема законности в теории права рассматривается преимущественно как проблема правоприменения и правопонимания, что сформировало два основных теоретических подхода трактовки природы, содержания, принципов законности. Представители традиционного (формального, нормативистского, позитивистского, европейского) взгляда на право как на формализованную в законодательстве систему норм безотносительно их социальной природы и характеристик понимают законность как строгое и неукоснительное следование праву, или, что одно и то же, следованию закона. Право и закон в этом случае отождествляются, не дается оценка правомерности и законности поведения с точки зрения социальной справедливости, целесообразности, гуманности закона, его соответствия естественным правам человека, демократизма и иных социальных ценностей¹.

На естественно-правовой основе в контексте англо-саксонской (американской) правовой доктрины сформировался второй подход к пониманию законности как правозаконности. Либеральная (естественно-правовая) трактовка законности построена на различии права и закона, оценке закона с точки зрения наличия или отсутствия в нем права. Законность при таком подходе представляет собой требование соблюдения лишь правовых законов и сама представляется как правовая законность. Если закон является неправовым, не отвечает естественным и социально обусловленным правам субъектов, представляет собой антиценность, то нет смысла и оправдания в его безусловном

¹ См. подр., напр.: Правовое государство, личность, законность. - Москва, 1997. Гл. 4 (автор главы - Н.В. Валамова).

соблюдении¹. Указанное несоответствие между законом и правом должно устраняться законодателем в рамках законотворческой деятельности, а не субъектом государственного управления в рамках правоприменения.

В науке административного права, учебной литературе и административном законодательстве представлены оба обозначенные выше подхода к пониманию законности. Представление о законности как о правозаконности активно поддерживает Д.Н. Бахрах², Ю.Е. Аврутин³. По мнению Д.Н. Бахраха, «Правозаконность означает, что в обществе, в котором утверждается современная либеральная цивилизация, воцаряется неуклонное и жёсткое господство закона, и в то же время сам закон – уже не продукт власти, её произвола и своеволия, а выражение великих ценностей возрожденного естественного права, прежде всего неотъемлемых прав человека, основанных на высоком достоинстве каждой личности»⁴.

Преимущественно традиционное представление о законности отражено в работах Ю.Н. Старилова⁵, Б.В. Россинского. Но никто из ведущих административистов не отрицает необходимость сочетания подходов, акцентируя внимание на том, что в сфере законотворчества существенное значение имеет естественно-правовой подход к формированию содержания закона, в сфере правоприменения разумно придерживаться формально-правовых позиций.

Применение норм административного права требует использования традиционного (формального) понимания законности. Законность есть состояние отношений в обществе, противоположное произволу. Ст. 15 Конституции Российской Федерации так говорит о законности: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения должны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Таким образом, законность определяется как строгое, неуклонное исполнение (соблюдение) законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, служащими и гражданами⁶. Адресованная как принцип (требование) всем субъектам правоотношений законность выступает, прежде всего, как средство обеспечения прав и законных интересов невластвующих субъектов, как средство обуздания административного произвола государственных и муниципальных служащих, в том чис-

¹ См.: Поляков А.В. Некоторые проблемы теории законности / Правовой режим законности: вопросы теории и истории: материалы межвузовской научно-теоретической конференции / под общ. ред. Д.И. Луковской. - Санкт-Петербург: СПбГУ, 2001. С. 8-10.

² См., напр.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. - 2-е изд., изм. и доп. - Москва: Норма, 2005. С. 704-707.

³ См.: Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие для обучающихся по специальности «Юриспруденция». - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С. 316-317.

⁴ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. - 2-е изд., изм. и доп. - Москва: Норма, 2005. С. 738.

⁵ См.: Старилов Ю.Н. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. - Воронеж: Воронеж. ГУ, 2007. С. 781.

⁶ См.: Юридический энциклопедический словарь. - Москва, 1984. С. 101.

ле и сотрудников органов внутренних дел, как основа правоохранительной системы государства.

Законность следует определять как принцип, метод и режим соответствия поведения (деятельности) участников общественных отношений и его результатов нормам права, выраженным в законах, основанных на них подзаконных нормативных актах и других источниках права¹.

Административно-правовое содержание законности определяется тем, что данный принцип реализуется в сфере государственного управления, где проявляется, по мнению Д.Н. Бахраха, самая важная сторона законности «как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, её всестороннему развитию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма»².

Административно-правовое содержание законности служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел обусловлено прежде всего тем, что речь идет о деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть. Эта деятельность, урегулированная законом, с формально-юридической точки зрения должна соответствовать закрепленным законодательством юридическим моделям.

Как справедливо отмечает Д.Н. Бахрах, «Юридическая правомерность деятельности исполнительной власти – стержень всего режима законности в стране»³. Осуществляя государственное управление, исполнительно-распорядительную деятельность, органы исполнительной власти обеспечивают реализацию основных направлений внутренней и внешней политики государства посредством подзаконного нормотворчества, правоприменительной и правоохранительной деятельности, являются основным звеном, обеспечивающим реализацию действующего законодательства.

В управленческих отношениях субъекты исполнительной власти выступают в роли управляющих, т.е. имеющих право в той или иной степени диктовать свою волю, что придает особую значимость соблюдению ими принципа законности. Обеспечение правомерности распорядительных действий таких субъектов является необходимым условием недопущения административного произвола и иных бюрократических извращений⁴.

На исполнительной власти лежит задача обеспечить соблюдение юридических норм огромным числом субъектов права⁵. Если Президент Российской Федерации является гарантом Конституции России, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации), то ис-

¹ См.: *Афанасьев В.С.* Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 1993. С. 9.

² См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. - 3-е изд., исправ. и доп. - Москва: Эксмо, 2007. С. 354; Он же. Административное право: учебник для вузов. - Москва: БЕК, 1996. С. 229.

³ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник для вузов. - Москва: БЕК, 1996. С. 230.

⁴ См.: *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. - Москва: Юристъ, 2005. С. 533-534.

⁵ См.: *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 230.

полнительная власть фактически должна являться гарантом реализации действующего законодательства в различных сферах жизнедеятельности общества как индивидуальными, так и коллективными ее участниками. Такой вывод обусловлен тем, что государственное управление как вид деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть, включает в себя не только нормотворческую и позитивную распорядительную деятельность, но и также распорядительную деятельность, связанную с обеспечением административно-правовыми методами безопасности личности, общества и государства, административно-публичного правопорядка.

В литературе справедливо обращается внимание на следующие обстоятельства, характеризующие функциональную связь между исполнительной властью и обеспечением законности.

Во-первых, исполнительная власть реализует наибольший объем правоприменительных полномочий, отражающих законодательно зафиксированные интересы государства в сфере правопорядка. В силу этого исполнительная власть всегда рассматривалась в полицейстике и административном праве именно как правоохранительная.

Во-вторых, в систему исполнительной власти входят государственные органы, создающие организационно-правовые предпосылки правопорядка, осуществляя контроль и надзор за законностью в подведомственных им сферах и отраслях государственной деятельности.

В-третьих, органы исполнительной власти наделены действующим законодательством, исключительно широкими полномочиями в сфере административной юрисдикции, по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

В-четвертых, именно в систему исполнительной власти входит большинство государственных структур, для которых правоохранительная деятельность является не факультативной, а основной – так называемые «правоохранительные органы»¹.

В свою очередь функциональная связь между органами внутренних дел и обеспечением законности наиболее отчетливо выражена как раз в том, что органы внутренних дел являются составной частью правоохранительного органа исполнительной власти – Министерства внутренних дел Российской Федерации – и выступают в качестве субъекта управления, обеспечивающего законность правовых отношений в установленной сфере деятельности.

Понятием законности в административно-правовом смысле охватываются правоотношения, складывающиеся между сотрудниками органов внутренних дел как представителями субъекта управления при осуществлении ими внешневластной деятельности, с одной стороны, и гражданами и организациями как объектом управления, с другой стороны.

¹ См., подр.: *Хесина Н.М.* Административно-правовое обеспечение режима законности и правопорядка в Российской Федерации: монография / под ред. проф. В.Я. Кикотя. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 54-58.

Сотрудники органов внутренних дел в данном случае выступают как субъекты публичной (функциональной) власти, наделенные властными полномочиями в отношении лиц, не подчиненных им по службе.

Действующее законодательство наделяет внешневластными полномочиями как отдельные звенья системы органов внутренних дел (федеральные, субъекта федерации), так и входящие в структуру органов внутренних дел отраслевые подсистемы (полиция, органы предварительного следствия), и, наконец, конкретных должностных лиц, замещающих штатные должности в соответствующих структурных подразделениях органов внутренних дел.

Законодательная база, определяющая законность внешневластных действий сотрудников органов внутренних дел, подразделяется на несколько уровней.

Во-первых, нормы, регулирующие общественные отношения, защита и воспроизводство которых отнесены законодателем к компетенции органов внутренних дел, а именно:

- нормы, регулирующие поведение подконтрольного и поднадзорного объекта управления в определенных сферах жизнедеятельности;
- нормы, предусматривающие ответственность за нарушение, несоблюдение требований вышеуказанных норм участниками данных правовых отношений.

Во-вторых, нормы, закрепляющие властные полномочия субъекта управления, а именно:

- нормы, определяющие порядок поступления и прохождение службы в органах внутренних дел, а по сути, определяющие порядок наделения конкретного лица статусом представителя публичной власти и наделения его определенным кругом властных полномочий согласно занимаемой штатной должности в органах внутренних дел;
- нормы, определяющие круг вопросов, которые входят в компетенцию сотрудника органов внутренних дел, замещающего конкретную штатную должность;
- нормы, закрепляющие основания и порядок осуществления отдельных властных полномочий, и определяющих круг уполномоченных на это должностных лиц.

Законность, применительно к органам внутренних дел, можно определить как принцип функционирования органов внутренних дел, при котором реализация служебных полномочий осуществляется в строгом соответствии с требованиями законов и иных законных правовых актов. При этом законность понимается, с одной стороны, как принцип, обращенное к сотрудникам органов внутренних дел требование соблюдать законы и иные правовые акты при исполнении служебных обязанностей. С другой стороны, как режим законности, то есть правомерность служебной деятельности, постоянная реализация требований законов и иных правовых актов в служебной деятельности, служебное правомерное поведение, выстроенная в соответствии с законом система взаимоотношений сотрудников органов внутренних дел с населением и метод воздействия на неуправомоченных субъектов.

Законность имеет определяющее значение в деятельности правоохранительных органов, призванных реализовывать принцип законности и поддерживать режим законности в стране. Законность является основным принципом деятельности полиции.

Причинами высокой значимости законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) являются следующие обстоятельства:

1. Органы внутренних дел представляют собой самую многочисленную по количеству сотрудников и органов систему охраны прав. Граждане контактируют с ними значительно чаще, чем с прокуратурой, судом и иными правоохранительными органами. В связи с этим объективно существенная часть нарушений прав и свобод граждан имеет место именно в деятельности органов внутренних дел.

2. По отношению граждан к полиции определяется отношение граждан в целом к государственной власти, что требует постоянной оценки деятельности полиции с позиций законности.

3. Органы внутренних дел обладают внушительными властными полномочиями, в том числе и по применению мер административного принуждения, принимают в ходе административной деятельности большое количество правовых актов управления, законность которых должна быть предметом постоянного внимания со стороны сотрудников органов внутренних дел.

4. Права и обязанности сотрудников органов внутренних дел не могут быть законодательно урегулированы до мельчайших деталей, подлежат исполнению в соответствии с конкретной ситуацией. Поэтому они наделены дискретными полномочиями, свободой административного усмотрения, которая позволяет исполнять служебные полномочия наиболее эффективно, но в то же время ставит сложные задачи обеспечения законности и дисциплины, что в условиях противоречий и пробелов в законодательстве превращается в сложную, а порой не разрешимую без нарушения конкретных коллизионных норм права.

5. Сотрудники органов внутренних дел обязаны соблюдать режим законности в условиях противодействия со стороны правонарушителей и граждан, нигилистически настроенных в отношении собственных обязанностей в сфере управления, что приводит к конфликтным ситуациям – источникам нарушения законности со стороны сотрудников органов внутренних дел. Не случайно, что службе в органах внутренних дел свойственны признаки милитаризации (вооружение сотрудников, особый порядок прохождения службы, принятие присяги, ношение формы единого образца, наличие специальных званий и др.).

Очевидно, что для исполнения требований законности недостаточно совершенной правовой системы регулирования деятельности сотрудников органов внутренних дел, недостаточно глубокого знания сотрудником форм и методов правомерного поведения в режиме законности. Необходима морально-волевая установка и убежденная готовность сотрудников осознанно следовать требованиям законности.

Законность как принцип деятельности полиции реализуется через следующие виды правовых действий сотрудников: а) правильное и точное вы-

полнение законов и ведомственных нормативных актов; б) служебную деятельность, соответствующую интересам граждан, общества и государства; в) активное овладение и использование в службе правовых знаний и новейшей правовой информации; г) устранение противоправных проявлений в своем поведении; д) участие в предупреждении и пресечении противоправных действий со стороны граждан; е) наиболее целесообразное поведение в рамках реализуемой нормы права.

Законность как режим взаимоотношений между сотрудниками органов внутренних дел, с одной стороны, и гражданами, должностными лицами, представителями юридических лиц, с другой стороны, рассматривается через призму соблюдения субъектом власти (управления) норм, которые закрепляют его права, т.е. речь идет о правомерности использования предоставленных субъекту управления прав.

Этот режим должен соблюдаться при осуществлении как внешневластной деятельности субъектом функциональной власти, так и при осуществлении внутриорганизационной деятельности субъектом линейной (дисциплинарной) власти. Кроме того, законность должна соблюдаться в равной степени при осуществлении как правотворческой, так и правоприменительной (регулятивной и правоохранительной) деятельности.

Законность применительно к службе в органах внутренних дел - это точное и неуклонное соблюдение сотрудниками органов внутренних дел норм закона и подзаконных нормативных актов, устанавливающих основания и порядок реализации предоставленных им властных полномочий при осуществлении внешневластной и внутриорганизационной служебной деятельности.

1.2. Содержание служебной дисциплины в органах внутренних дел и меры по ее обеспечению

Под термином дисциплина (лат. *disciplina*) понимается либо «повиновение, послушание, порядок подчиненности»¹, «определенный порядок поведения людей, отвечающий сложившимся в обществе нормам права и морали или требованиям какой-либо организации»², либо «обязательное для всех членов какого-либо коллектива подчинение установленному порядку, правилам»³.

Дисциплина рассматривается как определенная форма взаимодействия людей, необходимое условие их сотрудничества в процессе совместной деятельности, направленной на достижение определенных целей, выполнение задач, стоящих перед данным социальным коллективом.

¹ См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. - Москва: Цитадель, 1999. Т. 1. С. 437.

² См.: *Большая советская энциклопедия.* - Москва, 1972. Т. 8. С. 318.

³ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - Москва: Русский язык, 1999. С. 153.

При совместной деятельности работа каждого из членов какого-либо коллектива зависит от остальных, поэтому для нормального функционирования необходима четкая организация, обязательный для всех порядок действия. Такой твердый порядок необходим в любом социальном коллективе и обязателен для выполнения всеми его членами. Исходя из приведенных положений, дисциплина в самом широком смысле, без указания ее конкретных носителей, в общей теории права именуется социальной дисциплиной¹.

В зависимости от аспекта исследования в понятии «дисциплина» отражаются те или иные наиболее существенные черты и свойства. Рассматривая правовое понятие дисциплины, исследователи предлагают многочисленные определения дисциплины как общественного явления. В одних случаях под дисциплиной понимается система общественных отношений и связей², в других – определенный порядок в обществе, коллективе³, в-третьих – подчинение определенному порядку⁴, в-четвертых – обязательная для соблюдения система правил, норм поведения⁵ и т.п.

При юридическом изучении дисциплина раскрывается как сложное общественное явление: во-первых, как вид общественных связей и как источник объединения людей в процессе совместной деятельности; во-вторых, как установленный властью наиболее рациональный порядок поведения; в-третьих, как система определенных правил поведения и, наконец, как метод государственного управления⁶.

Соблюдение дисциплины необходимо в различных сферах общественной жизни, поэтому в зависимости от характера регулируемых отношений, особенностей задач, функций определенных социальных коллективов существует два рода социальной дисциплины: общественная и государственная⁷.

¹ См.: Некрасова И.Ф. Социальная дисциплина и проблемы ее регулирования (Социальный аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Харьков: ХГУ, 1973. С. 6.

² См.: Могилевский Р.С. Социологические аспекты исследования социалистической дисциплины труда: автореф. дис. канд. филос. наук. - Ленинград, 1973. С. 6; Гавриленко Д.А. Дисциплина в советском государственном управлении и средства ее обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 1988. С. 17.

³ См.: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. - Москва, 1970; Бородин Н.Н. Трудовая дисциплина и меры ее укрепления. - Москва, 1973. С. 3.

⁴ См.: Кененов А.А. Социалистическая законность, правопорядок и дисциплина // Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. - Москва: Московск. ун-т, 1987. С. 362-373; Полетаев Ю.Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве: дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2001. С. 14.

⁵ См.: Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2001. С. 330-331.

⁶ См.: Арисов Н.Н. Правовые проблемы советской воинской дисциплины: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 1976. С. 8-9.

⁷ См.: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. - Москва: Юрид. лит., 1970. С. 3-4; Государственная дисциплина и ответственность / под ред. Л.И. Антоновой и Б.И. Кожохина. - Ленинград, 1990. С. 6; Гавриленко Д.А. Дисциплина в советском государственном аппарате и организационно-правовые средства ее обеспечения. - Минск: Наука и техника, 1979. С. 14.

В отношениях, на которые распространяется государственная дисциплина, одним из участников является государство в лице уполномоченных органов или лиц, которые сами подчиняются правилам государственной дисциплины, обеспечивают их соблюдение другими участниками этих отношений.

К общепринятой точке зрения можно отнести определение, которое дает государственной дисциплине Н.В. Черноголовкин. Государственная дисциплина, пишет он, представляет собой точное выполнение государственными органами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами обязанностей, возложенных на них государством. Ее нормативную основу составляют правовые нормы и конкретные распоряжения, исходящие от компетентных государственных органов¹.

Государственную дисциплину ученые дифференцируют по разным основаниям: отраслевому (воинская, трудовая, служебная, транспортная, строительная, финансовая) и функциональному (договорная, плановая, штатная и пр.)². А.Е. Лунев различает государственную, служебную и трудовую дисциплину³. М.Я. Сонин подразделяет государственную дисциплину на правовую, специального вида дисциплину (воинскую, служебную, учебную и пр.) и народно-хозяйственную (плановую, финансовую, кадровую, договорную). Соответственно трудовую дисциплину он рассматривает как составную часть всех названных видов дисциплин⁴.

Как элементы единой целостной системы конкретные виды государственной дисциплины – это не какие-то аспекты сущности, не разные понятия государственной дисциплины, а лишь особенности проявления в конкретных условиях одного и того же требования – неукоснительного соблюдения установленного порядка, правил и норм⁵.

Служебная дисциплина в органах внутренних дел является разновидностью государственной дисциплины. Она имеет самую непосредственную связь с понятием государственной службы, являясь необходимым элементом ее организации.

Дисциплина характеризует прежде всего правоотношения, возникающие в рамках внутриорганизационных связей в конкретных органах, подразделениях, учреждениях, организациях, устойчивых коллективах. Она основана на подчинении воли объекта управления воле субъекта управления в дан-

¹ См.: Государственная дисциплина и социалистический правопорядок / Д.А. Керимов, Г.В. Атаманчук, Н. Г. Кобец и др. - Москва: Политиздат, 1985. С. 14.

² См.: Ямпольская Ц.А., Шорина Е.В. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. - Москва: Изд-во АН СССР, 1955. С. 53-54, 67-68; Атаманчук Г.В. Дисциплина в системе управления // Государственная дисциплина и социалистический правопорядок. - Москва, 1985. С. 29; Теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко. - Москва, 1987. С. 372.

³ См.: Лунев А.Е. Государственная дисциплина и социалистическая законность. - Москва: Моск. раб., 1972. С. 3-4.

⁴ См.: Сонин М.Я. Социалистическая дисциплина труда. - Москва: Профиздат, 1985. С. 35.

⁵ См.: Маюров Н.П. Дисциплинарные правоотношения в органах милиции: история, теория и практика: монография. - Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2003. С. 12.

ном коллективе, который отвечает за согласованность и упорядоченность совместных действий людей в данном коллективе для обеспечения эффективного осуществления внешневластной деятельности.

В административно-правовом смысле дисциплина в органах внутренних дел выступает одним из условий (элементов) службы в органах внутренних дел.

По мнению авторского коллектива под руководством В.Л. Кубышко, служебная дисциплина в органах внутренних дел заключается в строгом и неукоснительном соблюдении законодательства Российской Федерации, служебного регламента, обязательств, содержащихся в контракте, а также в исполнении приказов и распоряжений как письменных, так и устных, отданных непосредственным начальником (руководителем)¹.

Л.М. Ведерников, ссылаясь на наличие определенных государством запретов, служебную дисциплину в органах внутренних дел трактует как определенную систему общественных отношений, где субъектами выступают сотрудники органов внутренних дел, которые в процессе осуществления своей деятельности соблюдают установленные ограничения и реализуют возложенные на них полномочия в соответствии с законодательством России, Присягой, контрактом, а также приказами и распоряжениями Министра внутренних дел Российской Федерации и прямых начальников².

Обратимся к официальному определению служебной дисциплины в органах внутренних дел, которое содержится в п. 3 гл. 1 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации (далее – Дисциплинарный устав): **«служебная дисциплина в органах внутренних дел – соблюдение сотрудником установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, настоящим Дисциплинарным уставом, контрактом, а также приказами и распоряжениями Министра внутренних дел Российской Федерации, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных сотруднику прав»**³.

Служебная дисциплина, безусловно, выполняет организующую роль в деятельности органов внутренних дел, служит для поддержания работоспособности правоохранительной системы. Для надежного функционирования системы, будь то Министерства внутренних дел России или органа местного самоуправления, необходим механизм деятельности, другими словами, гаран-

¹ Правовое регулирование служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: сборник нормативных правовых актов с комментариями / под общ. ред. д-ра пед. наук, д-ра юрид. наук, проф., заслуженного работника высшей школы РФ В.Я. Кикотя. - Москва: ЦОКР МВД России, 2010. С. 48.

² *Ведерников Л.М.* Служебная дисциплина в органах внутренних дел и средства ее обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 1996. С. 19.

³ Указ Президента Российской Федерации от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

тии обеспечения тех или иных положений нормативных правовых актов. Таковыми гарантиями выступают средства обеспечения соблюдения требований дисциплины сотрудниками.

В Дисциплинарном уставе выделяются следующие меры, посредством которых обеспечивается служебная дисциплина в органах внутренних дел:

1. Личная ответственность каждого сотрудника за выполнение своих служебных обязанностей.

2. Соблюдение сотрудником порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных ему прав, правил внутреннего служебного распорядка органа внутренних дел (подразделения), условий заключенного с сотрудником контракта о прохождении службы в органах внутренних дел, правил ношения форменной одежды.

3. Неукоснительное исполнение сотрудником приказов и распоряжений руководителя (начальника), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральным законам.

4. Соблюдение требований служебного поведения сотрудников.

5. Поддержание сотрудником уровня квалификации, необходимого для выполнения служебных обязанностей.

6. Воспитание сотрудников, формирование у них высоких личных и деловых качеств, сознательного отношения к выполнению служебных обязанностей.

7. Ответственность руководителя (начальника) за состояние служебной дисциплины среди подчиненных.

8. Осуществление повседневного контроля со стороны прямых и непосредственных руководителей (начальников) за выполнением подчиненными служебных обязанностей.

9. Обоснованное применение руководителями (начальниками) в отношении подчиненных мер поощрения и дисциплинарных взысканий.

10. Уважение руководителем (начальником) чести и достоинства подчиненных.

Таким образом, необходимо отметить, что служебная дисциплина в органах внутренних дел России – это прочный базис, на котором держится вся система Министерства внутренних дел Российской Федерации, представляющий собой систему общественных отношений, складывающихся между государством и полицией, обществом и полицией и взаимоотношений внутри системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, основанных на четком соблюдении положений и норм, закрепленных в законодательстве Российской Федерации, нормативных правовых актах ведомственного значения, должностных регламентах каждого сотрудника полиции.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте определение «законность применительно к службе в органах внутренних дел».
2. Определите административно-правовое содержание законности служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.
3. Назовите обстоятельства, характеризующие функциональную связь между исполнительной властью и обеспечением законности.
4. Перечислите причины значимости законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел.
5. Сформулируйте определение «государственная дисциплина».
6. На какие виды подразделяют государственную дисциплину?
7. Сформулируйте определение «служебная дисциплина в органах внутренних дел», содержащееся в п. 3 гл. 1 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации.
8. Назовите меры, посредством которых обеспечивается служебная дисциплина в органах внутренних дел.

ГЛАВА 2.

ВИДЫ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1. Поощрения в органах внутренних дел, основания и порядок их применения

Дисциплинарная практика, реализуемая в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, позволяет осуществлять разнообразные правовые и организационные мероприятия, связанные с укреплением законности и дисциплины в системе органов внутренних дел.

Одним из способов обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел является поощрение. Поощрение является стимулирующим средством обеспечения дисциплины, занимает ключевое место в структуре дисциплинарной практики.

Законодательство Российской Федерации о дисциплинарных правоотношениях в сфере деятельности органов внутренних дел не дает определения понятию «поощрение». Вместе с тем в научной, учебной, энциклопедической литературе оно раскрывается довольно полно. Например, поощрение – это такой способ воздействия, который через интерес, сознание направляет волю людей на совершение полезных с точки зрения поощряющего дел¹.

«Поощрение, – отмечал профессор А.П. Корнев, это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга»².

Поощрение характеризуется тем, что фактическим основанием для него является заслуга, деяние, положительно оцененное субъектами власти, оно связано с оценкой уже совершенных деяний и оно персонифицировано, так как применяется в отношении отдельных индивидуальных и коллективных субъектов.

Поощрение, также как и наказание, является способом стимулирования правомерного поведения и предупреждения правонарушений, является одной из форм оценки деятельности сотрудников органов внутренних дел и применяется за совершение лицом таких действий, которые можно отнести к разряду заслуженных.

Правовое поощрение – это форма и мера юридического одобрения добровольного, заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия³.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России. - Москва, 2001. С. 362.

² Корнев А.П. Административное право России. - Москва, 1996. С.182.

³ См.: Организация кадровой работы в органах внутренних дел: курс лекций. - Москва: ДГСК МВД России, 2012. С. 95.

В соответствии со статьей 48 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности к сотруднику органов внутренних дел применяются следующие меры поощрения:

- 1) объявление благодарности;
- 2) выплата денежной премии;
- 3) награждение ценным подарком;
- 4) награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;
- 5) занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;
- 6) награждение ведомственными наградами;
- 7) досрочное присвоение очередного специального звания;
- 8) присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел;
- 9) награждение огнестрельным или холодным оружием.

В качестве меры поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания.

В образовательных организациях высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел к курсанту, слушателю наряду с мерами поощрения, предусмотренными частью 1 статьи 48 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел», могут применяться следующие меры поощрения:

- 1) предоставление внеочередного увольнения из расположения образовательного учреждения;
- 2) установление именной стипендии.

Допускается применение к сотруднику органов внутренних дел одновременно нескольких мер поощрения.

За заслуги перед государством сотрудник органов внутренних дел может быть представлен к награждению государственной наградой Российской Федерации, поощрению Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации¹.

¹ См.: Ст. 48 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

Меры поощрения можно подразделить на следующие виды:

- меры морального характера (объявление благодарности, награждение ведомственными наградами, награждение огнестрельным и холодным оружием);
- меры материального характера (выплата денежной премии, награждение ценным подарком);
- меры смешанного характера (награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения; занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения; досрочное присвоение очередного специального звания; присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел).

Рассмотрим перечисленные меры более подробно.

1) объявление благодарности является самым распространенным видом поощрения и состоит в публичном или индивидуальном объявлении благодарности;

2) выплата денежной премии выражается в получении поощренным сотрудником определенной суммы денег.

Порядок применения данного вида поощрения урегулирован Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ и Приказом МВД России от 31 января 2013 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»².

3) награждение ценным подарком – это вручение поощряемому сотруднику вещи, подарка.

4) награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения выражается во вручении Почетной грамоты и денежной выплаты в виде 0,5 должностного оклада³.

Порядок награждения сотрудника почетной грамотой Министерства внутренних дел Российской Федерации регламентируется Приказом МВД России от 5 февраля 2014 г. № 77 «О Почетной грамоте Министерства внут-

¹ См.: Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7608.

² См.: Приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65 (ред. от 25.05.2018) «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Приказ МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1258 (ред. от 09.06.2016) «Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ренных дел Российской Федерации и благодарности Министра (заместителей Министра) внутренних дел Российской Федерации»¹.

5) занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения.

Суть данного поощрения состоит в помещении фамилии и фотографии сотрудника с перечислением заслуг в книгу почета или на доску почета органа внутренних дел. Одновременно допускается выдача поощряемому сотруднику денежной премии.

Порядок и процедуру занесения на Доску почета Министерства внутренних дел Российской Федерации регламентирует Приказ МВД России от 9 октября 2012 г. № 922 «О Доске почета Министерства внутренних дел Российской Федерации»², согласно которому на Доску почета Министерства внутренних дел Российской Федерации заносятся фамилии лучших сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и федеральных государственных гражданских служащих системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, добросовестно выполняющих служебные обязанности и достигших высоких результатов в служебной деятельности, прослуживших в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации не менее пяти лет, имеющих государственные и (или) ведомственные награды

б) награждение ведомственными наградами.

Порядок награждения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и вручения им ведомственных знаков отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации урегулирован Приказом МВД России от 20 апреля 2017 г. № 220 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации»³.

Ведомственными знаками отличия являются награды, которые подразделяются на медали МВД России и нагрудные знаки МВД России.

Предусмотрены следующие виды медалей: «За доблесть в службе», «За воинскую доблесть», «За разминирование», «За смелость во имя спасения», «За заслуги в службе в особых условиях», «За боевое содружество», «За трудовую доблесть», «За безупречную службу в МВД», «За отличие в службе», «За вклад в укрепление правопорядка» и др.

Сотрудник может быть награжден нагрудными знаками МВД России: «Почетный сотрудник МВД», «За отличие в службе в особых условиях», «За

¹ См.: Приказ МВД России от 5 февраля 2014 г. № 77 (ред. от 12.12.2016) «О Почетной грамоте Министерства внутренних дел Российской Федерации и благодарности Министра (заместителей Министра) внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Приказ МВД России от 9 октября 2012 г. № 922 (ред. от 12.12.2016) «О Доске почета Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Приказ МВД России от 20 апреля 2017 г. № 220 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

отличную службу в МВД». «Отличник полиции», «За содействие МВД», «Участник боевых действий».

При награждении ведомственными знаками отличия на награждаемого оформляется наградной лист. Ведомственные знаки отличия вручаются в торжественной обстановке перед строем или на совещании. Записи о награждении вносятся в установленном порядке в личные дела, военные билеты, трудовые книжки награжденных.

7) досрочное присвоение очередного специального звания; присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел.

Порядок применения данных видов поощрения регламентируется Положением о порядке присвоения сотруднику органов внутренних дел Российской Федерации специального звания досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1575¹.

8) награждение огнестрельным или холодным оружием.

В соответствии с Приказом МВД России от 26 июня 2017 г. № 418 «Об утверждении Положения о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» к награждению оружием представляются сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации награжденные медалью МВД России «За отличие в службе» 1 степени, федеральные государственные гражданские служащие, работники системы МВД России, награжденные медалью МВД России «За трудовую доблесть», и иные лица за заслуги перед государством, достижения в области обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина².

Вышеперечисленные лица награждаются гражданским (охотничьим) оружием, а также боевым короткоствольным ручным стрелковым (пистолет, револьвер) и холодным (шашка, кортик, сабля, палаш, нож, антикварное клинковое, авторское клинковое, копии и реплики антикварного и авторского клинкового оружия) оружием за заслуги перед государством, достижения в области обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1575 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Приказ МВД России от 26 июня 2017 г. № 418 «Об утверждении Положения о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Почетные звания Российской Федерации установлены Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»¹.

Сотрудники органов внутренних дел могут быть представлены к различным почетным званиям за педагогическую, научную, иную творческую деятельность, за осуществление служебных обязанностей, предусмотренных по занимаемой должности, и в других случаях.

Почетное звание «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации» присваивается, как правило, не ранее чем через 20 лет в календарном исчислении с начала осуществления служебной деятельности в органах внутренних дел и при наличии у представленного к награде лица ведомственных наград федерального органа государственной власти или органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При определении вида поощрения должны приниматься во внимание успешность и добросовестность исполнения сотрудником органов внутренних дел своих служебных обязанностей, продолжительность и безупречность службы, выполнение им заданий особой важности и сложности.

Большое значение имеет и своевременность поощрения. Мотивационное воздействие поощрения на поведение работника значительно эффективнее, когда оно следует непосредственно за выдающимся результатом, большими успехами и достижениями в какой-либо общественной деятельности².

В поощрительном производстве обычно выделяют четыре стадии: возбуждение дела о поощрении, оценка материалов о поощрении, принятие решения о поощрении, исполнение решения:

а) возбуждение дела о поощрении – ходатайства о поощрениях возбуждаются:

– руководителями органов внутренних дел – о поощрении отдельных сотрудников, особо отличившихся при осуществлении конкретного оперативного мероприятия или в конкретной ситуации. По наиболее отличившимся сотрудникам руководитель ходатайствует перед вышестоящим руководством о поощрении их правами или представлении к государственной награде.

– руководителем подразделения органов внутренних дел – о поощрении своих сотрудников за высокий профессионализм и смелые действия, проявленные при проведении конкретных операций; за достигнутые высокие результаты в оперативно-разыскной деятельности по итогам за определенный период; за высокое профессиональное мастерство, проявленное в борьбе с преступностью, а также в честь профессиональных и государственных праздников, юбилеев отдельных работников или в связи с выходом на заслуженный отдых;

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 (ред. от 15.09.2018) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

² Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы укрепления). - Москва, 1988. С. 92.

– руководителями кадровых аппаратов, которые часто являются инициаторами приказов о поощрении сотрудников в связи с уходом на заслуженный отдых, с юбилеями отдельных работников, но в этом случае проект приказа обязательно визируется у начальника органа внутренних дел;

– гражданами, которые присылают письма с ходатайством о поощрении сотрудников за их личный вклад в охрану общественного порядка и борьбу с преступностью;

б) общественная и государственная оценка материалов о поощрении в аппаратах органов внутренних дел заключается в согласовании начальником проекта приказа о поощрении со своими заместителями, начальниками подразделений по работе с личным составом, у которых выясняются обстоятельства о наличии или отсутствии дисциплинарных взысканий, либо приказ согласовывается с непосредственным начальником сотрудника, если инициаторы подготовки такого приказа – кадровые аппараты;

в) принятие решения о поощрении осуществляется, как правило, начальником отдела внутренних дел в виде приказа, который обычно объявляется всему личному составу;

г) при исполнении решения все поощрения, за исключением объявленных устно, подлежат учету в специальных карточках, которые ведут сотрудники кадровых аппаратов, а также заносятся в личное дело.

Вполне логичен вывод А. Куракина и Е. Тульской о том, «поощрение является достаточно сложным феноменом, и к его применению нужно подходить весьма обдуманно. Поощрение не ограничивает права гражданина, не влечет для него неблагоприятных последствий. Тем не менее при реализации поощрения нужно соблюдать два немаловажных требования:

1) поощрение должно быть своевременным;

2) поощрение должно быть по отношению к поощряемому лицу адекватным его статусу, а также поступку, который заслуживает поощрения.

Сочетание обозначенных компонентов позволит повысить значимость поощрения как средства обеспечения дисциплины, а также улучшить качество дисциплинарной практики»¹.

2.2. Дисциплинарные взыскания в органах внутренних дел, основания и порядок их наложения

Современная система дисциплинарных взысканий, предусмотренная в органах внутренних дел, основана на преемственности дисциплинарных мер, выработанных многими десятилетиями в органах внутренних дел.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих была установлена постановлением ЦИК и СНК от 13 октября 1929 года «Об основах дисциплинарного законодательства СССР и советских республик». В соот-

¹ Куракин А., Тульская Е. Правовое регулирование дисциплинарной практики в органах внутренних дел // Профессионал. 2017. № 4. С. 13.

ветствии с этим постановлением предусматривалось три вида дисциплинарной ответственности государственных служащих:

- в порядке подчиненности;
- в порядке, установленном дисциплинарными уставами и положениями о прохождении службы;
- в порядке, установленном правилами внутреннего трудового распорядка.

По общему правилу дисциплинарная ответственность государственных служащих должна была наступать только за нарушения обязанностей по службе и служебной дисциплины. Вместе с тем для некоторых категорий служащих (прокуроры, сотрудники милиции) дисциплинарная ответственность устанавливалась и за проступки, хотя и не являющиеся нарушением обязанностей по службе и трудовой дисциплины, но и несовместимые с достоинством и назначением должностных лиц этой категории ввиду характера выполняемых ими обязанностей (ст. 5 Основ)¹. Для работников МВД была установлена дисциплинарная ответственность по уставам.

Являясь самостоятельным видом юридической ответственности, дисциплинарная ответственность выступает в качестве основного вида ответственности государственных служащих.

По справедливому замечанию Ю.Н. Старилова, дисциплинарная ответственность государственных служащих заключается в наложении на государственных служащих, совершивших должностные проступки, дисциплинарных взысканий властью представителей администрации².

Так как дисциплинарная ответственность является одним из составных элементов правового статуса сотрудника органов внутренних дел и средством обеспечения законности и дисциплины в системе органов внутренних дел, то ей присущи определенные особенности. Во-первых, дисциплинарная ответственность распространяется только в отношении физических лиц. Во-вторых, характерной чертой дисциплинарной ответственности является наличие специальной связи между лицом, совершившим дисциплинарный проступок, и лицом, обязанным юридически реагировать на этот проступок³.

Нарушение законности и дисциплины со стороны сотрудников органов внутренних дел оказывает негативное влияние на эффективность оперативно-служебной деятельности личного состава органа внутренних дел, дискредитирует в глазах населения Министерство внутренних дел как институт государственной власти.

Проводимая в настоящее время в органах внутренних дел работа по укреплению законности, служебной дисциплины среди личного состава способствует эффективному выполнению основных оперативно-служебных задач по

¹ Колодкин Л.М. Концепция правового регулирования государственной службы России (исторический обзор и перспективы) / Актуальные проблемы управления и правового регулирования деятельности органов внутренних дел. - Москва, 1994. С. 59.

² Старилов Ю.Н. Служебное право. - Москва, 1996. С. 420.

³ Сорокин В.Д. Административный процесс: учебное пособие. Раздел 2. - Санкт-Петербург, 2000. С. 57.

обеспечению законных прав и интересов граждан, защите их от противоправных посягательств и борьбе с преступными вооруженными формированиями.

Поэтому задачей прямых руководителей является обеспечение анализа дисциплины по направлениям служебной деятельности, своевременное выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению дисциплинарных проступков, а также осуществление мероприятий по их предупреждению.

Вопросы привлечения сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности решаются в ходе дисциплинарного производства.

Современная система дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел и дисциплинарное производство установлены Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» и Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации¹.

За нарушение служебной дисциплины, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, сотрудники могут нести дисциплинарную ответственность в виде наложения на них дисциплинарного взыскания.

В соответствии с ч. 1 ст. 49 Федерального Закона «О службе в органах внутренних дел» нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав².

Грубым нарушением служебной дисциплины сотрудником органов внутренних дел является:

1) несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;

2) отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного служебного времени;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

² См.: Ч. 1 ст. 49 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1.) Ст. 7020.

3) нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

4) совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения либо причинение иного существенного вреда гражданам и организациям, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

5) разглашение сотрудником сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны), ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

6) небрежное хранение сотрудником вверенных для служебного пользования оружия и патронов к нему, повлекшее его (их) утрату, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

7) отказ или уклонение сотрудника от прохождения медицинского освидетельствования (обследования) в случаях, если обязательность его прохождения установлена законодательством Российской Федерации;

8) неявка сотрудника без уважительной причины на заседание аттестационной комиссии для прохождения аттестации;

9) умышленное уничтожение или повреждение сотрудником имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, повлекшее причинение существенного ущерба, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

10) нарушение сотрудником требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда) при условии, что это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, пожар, аварию, катастрофу) либо заведомо создало реальную угрозу наступления таких последствий, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

11) совершение сотрудником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;

12) принятие сотрудником необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба такому имуществу;

13) утратил силу с 1 января 2015 г. Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ;

14) сокрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения;

15) публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в том числе в отношении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения, если это не входит в служебные обязанности сотрудника¹.

В соответствии со статьей 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» на сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения им служебной дисциплины, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел», могут налагаться следующие виды дисциплинарных взысканий:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- 6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

В образовательных организациях высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел на курсантов, слушателей наряду с дисциплинарными взысканиями, перечисленными выше, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения);
- 2) лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации;
- 3) отчисление из образовательной организации.

По общему правилу, за каждый случай нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Фамилия сотрудника органов внутренних дел, на которого наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии, перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел) или увольнения со службы в органах внутренних дел, исключается из книги почета или с доски почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения.

Перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел как вид дисциплинарного взыскания может применяться в случае совершения сотрудником органов внутренних дел грубого нарушения служебной дисциплины.

¹ См.: Ч. 2 ст. 49 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

ны либо неоднократного нарушения им служебной дисциплины и при наличии наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания¹.

Существует определенный порядок применения к сотрудникам органов внутренних дел мер поощрения и порядок наложения на них дисциплинарный взысканий. Остановимся на некоторых моментах данного порядка.

К сотруднику органов внутренних дел, имеющему дисциплинарное взыскание, наложенное на него в письменной форме приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, может быть применена мера поощрения только в виде досрочного снятия ранее наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарные взыскания на сотрудника органов внутренних дел налагаются прямыми руководителями (начальниками) в пределах прав, предоставленных им руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, за исключением перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнения со службы в органах внутренних дел сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом Российской Федерации.

О наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом Российской Федерации, руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел обязан проинформировать Президента Российской Федерации.

Правом наложения дисциплинарного взыскания, предоставленным нижестоящему руководителю (начальнику), обладает и прямой руководитель (начальник). Если на сотрудника органов внутренних дел необходимо наложить такое дисциплинарное взыскание, которое соответствующий руководитель (начальник) не имеет права налагать, он ходатайствует о наложении этого дисциплинарного взыскания перед вышестоящим руководителем (начальником).

Вышестоящий руководитель (начальник) имеет право изменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем (начальником), если оно не соответствует тяжести совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка. А в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела – не позд-

¹ См.: Ст. 50 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

нее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу.

До наложения дисциплинарного взыскания от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к ответственности, должно быть затребовано объяснение в письменной форме. В случае отказа сотрудника дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Перед наложением дисциплинарного взыскания по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя может быть проведена служебная проверка.

О наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания издается приказ руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя. Дисциплинарное взыскание в виде замечания или выговора может объявляться публично в устной форме. В случае временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке приказ о наложении на него дисциплинарного взыскания издается после его выздоровления, выхода из отпуска или возвращения из командировки. Сотрудник считается привлеченным к дисциплинарной ответственности со дня издания приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания либо со дня публичного объявления ему замечания или выговора в устной форме.

В приказе о наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания указываются иные сотрудники, до сведения которых должен быть доведен этот приказ.

Уполномоченный руководитель обязан в течение трех рабочих дней ознакомить сотрудника органов внутренних дел под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания. В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время, необходимое для прибытия сотрудника к месту ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания или для доставки указанного приказа к месту службы сотрудника.

Об отказе или уклонении сотрудника органов внутренних дел от ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания составляется акт, подписываемый уполномоченными должностными лицами.

Применяемые к сотруднику органов внутренних дел меры поощрения и налагаемые на него в письменной форме дисциплинарные взыскания заносят-

ся в материалы личного дела сотрудника. Меры поощрения и дисциплинарные взыскания учитываются отдельно.

Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, считается снятым по истечении одного года со дня его наложения, если этот сотрудник в указанный период не подвергался новому дисциплинарному взысканию, либо со дня издания приказа о поощрении в виде досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, считается снятым по истечении одного месяца со дня его наложения.

Дисциплинарные взыскания в виде перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнения со службы в органах внутренних дел исполняются не позднее, чем через два месяца со дня издания приказа об их наложении. В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника органов внутренних дел, нахождения его в отпуске или в командировке.

Исполнение наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел осуществляется в порядке, установленном статьей 30 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел»¹.

Исполнение наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с главой 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел»².

Таким образом, порядок привлечения виновного сотрудника к дисциплинарной ответственности – это совокупность определенных процессуальных действий, совершаемых субъектом дисциплинарной власти, и составляет дисциплинарное производство.

2.3. Порядок назначения и проведения служебной проверки в органах внутренних дел

Одной из эффективных форм, позволяющих выявить причины нарушений служебной дисциплины, выработать на этой основе профилактические меры в отношении правонарушителей являются служебные проверки.

Порядок назначения служебной проверки регламентируется:

– Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;

¹ См.: Ст. 30 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

² См.: Там же. Ст. 51.

– Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377.

Организацию работы по проведению служебных проверок определяет Порядок проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденный Приказом МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – Порядок).

Основанием для проведения служебной проверки является необходимость выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных статьей 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел», а также по заявлению сотрудника.

Служебная проверка проводится по решению министра внутренних дел Российской Федерации, заместителя министра, руководителя (начальника) органа, организации или подразделения МВД России, заместителя руководителя (начальника) территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном или региональном уровнях, руководителя (начальника) структурного подразделения территориального органа на окружном, региональном уровнях, в составе которого имеется кадровое подразделение, в отношении сотрудника, подчиненного ему по службе.

Решение о проведении служебной проверки должно быть принято не позднее двух недель с момента получения соответствующим руководителем (начальником) информации, являющейся основанием для ее проведения.

В проведении служебной проверки в соответствии с частью 2 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» не может участвовать сотрудник органов внутренних дел, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этом случае он обязан подать руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки, рапорт об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными, а срок проверки, установленный частью 4 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел», продлевается на десять дней.

Служебная проверка в отношении сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок в период нахождения в служебной командировке, проводится в установленном порядке по решению руководителя (начальника) ор-

гана, организации или подразделения МВД России, направившего сотрудника в командировку¹.

При проведении служебной проверки в отношении нескольких сотрудников, совершивших дисциплинарные проступки, в случае невозможности ее завершения в установленный срок по причине временной нетрудоспособности, нахождения в отпуске, командировке, а также отсутствия на службе по иным уважительным причинам одного или нескольких из них материалы служебной проверки в отношении отсутствующих сотрудников могут быть выделены для проведения отдельной служебной проверки. Решение о выделении материалов служебной проверки принимается соответствующим руководителем (начальником), ее назначившим, на основании мотивированного рапорта сотрудника, проводящего проверку. Срок проведения служебной проверки по выделенным материалам исчисляется с момента назначения основной служебной проверки².

При проведении служебной проверки в отношении сотрудника органов внутренних дел должны быть приняты меры по объективному и всестороннему установлению:

- 1) фактов и обстоятельств совершения сотрудником дисциплинарного проступка;
- 2) вины сотрудника;
- 3) причин и условий, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка;
- 4) характера и размера вреда, причиненного сотрудником в результате совершения дисциплинарного проступка;
- 5) наличия или отсутствия обстоятельств, препятствующих прохождению сотрудником службы в органах внутренних дел.

Служебная проверка проводится в течение тридцати дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проведения служебной проверки по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя может быть продлен, но не более чем на тридцать дней. В срок проведения служебной проверки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника органов внутренних дел, в отношении которого проводится служебная проверка, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время отсутствия сотрудника на службе по иным уважительным причинам³.

Полномочия участников служебной проверки нормативно закреплены в пунктах 28-33 Порядка и включают в себя три обязательных элемента:

¹ См.: п. 21 Приказа МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 19.06.2017) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Там же. П. 22.

³ Ст. 52 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

- права и обязанности сотрудника, проводящего служебную проверку;
- права и обязанности соответствующего руководителя (начальника);
- права и обязанности сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, предусмотренные частью 6 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел».

Сотрудник органов внутренних дел, в отношении которого проводится служебная проверка:

1) обязан давать объяснения в письменной форме по обстоятельствам проведения служебной проверки, если это не связано со свидетельствованием против самого себя;

2) имеет право:

а) представлять заявления, ходатайства и иные документы;

б) обжаловать решения и действия (бездействие) сотрудников, проводящих служебную проверку, руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки;

в) ознакомиться с заключением по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

г) потребовать провести проверку своих объяснений с помощью психологических исследований (обследований).

Заключение по результатам служебной проверки составляется на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных и должно состоять из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Вводная часть содержит данные сотрудника (состава комиссии), проводившего служебную проверку, а также сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка.

Описательная часть включает в себя основания для проведения служебной проверки, объяснение сотрудника, факт совершения сотрудником дисциплинарного проступка, иные факты и обстоятельства, установленные в ходе проведения служебной проверки.

В резолютивной части указывается заключение об окончании служебной проверки, выводы служебной проверки, предложения по применению к сотруднику мер взыскания.

Проект заключения по результатам служебной проверки с прилагающимися материалами согласовывается с кадровым и правовым подразделениями органа, организации или подразделения МВД России, сотрудниками которого проводилась служебная проверка.

Результаты служебной проверки представляются руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки, в письменной форме в виде заключения не позднее чем через три дня со дня завершения проверки. Указанное заключение утверждается руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем, принявшими решение о проведе-

нии служебной проверки, не позднее чем через пять дней со дня представления заключения¹.

После утверждения соответствующим руководителем (начальником) заключения по результатам служебной проверки в отношении сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок, сотрудником, ее проводившим, подготавливается проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания, который согласовывается с кадровым и правовым подразделением.

Подготовленный проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания вместе с заключением по результатам служебной проверки представляется на подпись соответствующему руководителю.

Приказ о наложении дисциплинарного взыскания в установленном порядке объявляется сотруднику, в отношении которого проведена служебная проверка.

Важным способом обеспечения законности при проведении служебной проверки является тот факт, что сотрудник, в отношении которого проводилась проверка, имеет право обжаловать заключение по ее результатам вышестоящему руководителю либо в суд.

Таким образом, для обеспечения законности служебная проверка должна соответствовать ряду требований и основываться на следующих принципах:

- осуществление служебных проверок должно проводиться только уполномоченными должностными лицами, прямо или косвенно не заинтересованными в ее результатах;
- должны быть правовые основания для ее проведения;
- должны неукоснительно соблюдаться права участников;
- должны быть установлены все факты и обстоятельства, позволяющие сделать достоверные выводы о виновности или невиновности сотрудника;
- сотрудник должен иметь возможность обжалования заключения служебной проверки.

Лишь при неукоснительном соблюдении этих требований возможно обеспечить реализацию прав всех участников служебной проверки и принять по ее результатам решение, соответствующее законодательству².

¹ Ст. 52 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

² См.: *Ткачев В.* Все, что вы хотели знать о служебной проверке, но боялись спросить // *Щит и Меч*. 2016. № 5. С. 10.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите виды поощрений, применяемых к сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации.
2. Назовите стадии поощрительного производства.
3. Что является грубым нарушением служебной дисциплины?
4. Дайте перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников органов внутренних дел.
5. Каков порядок применения к сотрудникам органов внутренних дел мер поощрения и порядок наложения на них дисциплинарных взысканий?
6. В каких случаях и в какой срок проводится служебная проверка?
7. Назовите нормативный правовой акт, регламентирующий порядок проведения служебной проверки.
8. Перечислите права и обязанности сотрудника органов внутренних дел, в отношении которого проводится служебная проверка.

ГЛАВА 3.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА СЛУЖБЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Понятие конфликта интересов на службе в органах внутренних дел Российской Федерации

Для государственной службы в Российской Федерации термин «конфликт интересов» является относительно новым. Понятие «конфликт интересов», давно используемое в социальной и юридической конфликтологии, менеджменте, гражданском праве, лишь с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», получило «прописку» в «служебном законодательстве» современной России.

В законодательстве Российской Федерации появилась норма-дефиниция, определяющая понятие коррупции. **В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ под коррупцией понимается:**

«а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица».

Перед совершением действий, указанных в норме, закрепляющей понятие коррупции, как правило, возникает ситуация конфликта интересов. Возникает «конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций»².

Впервые норма-дефиниция, раскрывающая понятие «конфликт интересов», была закреплена в ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О государственной

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² См.: Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. OECD, June 2003 (Цит. по: Волков А.И. Общественные и государственные структуры в процессах предотвращения и разрешения конфликтов интересов в системе государственной службы // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М.Б. Горного и А.И. Волкова. - Санкт-Петербург: Норма, 2005. С. 187).

гражданской службе Российской Федерации» применительно к государственной гражданской службе. Под конфликтом интересов в данном законе понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта».

Конфликт интересов не является служебным спором, т.к. возникает не по поводу установления или применения условий труда, а по поводу наличия или отсутствия личной заинтересованности у гражданского служащего¹. Вместе с тем решение, принятое в результате разрешения конфликта интересов, может быть обжаловано в комиссию по служебным спорам или в суд. В таком случае возникает индивидуальный служебный спор по поводу урегулирования конфликта интересов.

Применительно к государственной или муниципальной службе в целом понятие конфликта интересов закреплено в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», где **под конфликтом интересов понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)».**

Безусловно, конфликт интересов является оценочной категорией, правовая природа которой применительно к российской правовой системе только начинает исследоваться. Тем не менее, предложенная законодателем дефиниция в федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О противодействии коррупции» позволяет вычленить несколько признаков, совокупность которых дает возможность констатировать наличие конфликта интересов. К ним, в частности, можно отнести следующие признаки:

а) наличие личной заинтересованности у государственного служащего в реализации тех действий, которые могут стать основой для конфликта интересов;

б) наличие или возможность возникновения противоречий между этой личной заинтересованностью и законными интересами других участников общественных отношений (граждан, организаций, общества или государства);

в) возможность причинения вреда этим законным интересам.

¹ См.: Чанов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. № 11. С. 32.

Принципиальным является тот факт, что конфликт интересов может реально уже присутствовать в конкретной ситуации, а может гипотетически возникнуть. Именно это и делает данную правовую категорию оценочной.

Конфликт интересов способен создать серьезные препятствия для надлежащего функционирования органов внутренних дел и других правоохранительных органов, поскольку ведет к игнорированию сотрудниками (служащими) принципов законности, беспристрастности и справедливости в процессе выполнения служебных обязанностей в установленной правоохранительной сфере, и поэтому способен нанести куда больший вред урегулированным законом общественным отношениям.

В основе конфликта интересов лежит личная заинтересованность государственного служащего. **Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.**

В свою очередь, под личной заинтересованностью гражданского служащего согласно ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, находящихся с ним в отношениях близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В данных определениях дается ответ на вопрос: в чем может состоять эта личная заинтересованность государственного служащего?

Как справедливо отмечается в литературе, законодатель, заключив в скобки термин «неосновательное обогащение», тем самым сделал его равноценным понятию: доходы в денежной либо натуральной форме, доходы в виде материальной выгоды, которые может получить гражданский служащий при исполнении должностных обязанностей¹.

Отметим, что в ч. 4 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» среди вариантов предотвращения и урегулирования конфликта интересов указывается отказ государственного служащего от «выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта инте-

¹ См.: Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 80.

ресов», т.е. можно предположить, что речь идет в данном случае о «любой», а не только материальной выгоде.

Поскольку правоохранительная служба состоит в реализации функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина, то личная заинтересованность государственного служащего правоохранительной службы (сотрудника органов внутренних дел), кроме возможности получения материальной выгоды, может состоять в том, чтобы не применять к определенному кругу лиц, в том числе перечисленному выше, предусмотренных действующим законодательством мер воздействия при совершении этими лицами противоправных деяний. В результате эти интересы служащего вступают в конфликт с интересами государственной службы и могут повлечь нарушение прав, законных интересов иных лиц, общества или государства.

Под личной заинтересованностью при исполнении служебных обязанностей следует понимать возможность получения служащим правоохранительной службы при исполнении им служебных обязанностей любой формы выгоды, в том числе доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для правоохранительного служащего, а равно для лиц близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми данный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

К обстоятельствам, в которых наиболее высока вероятность конфликта интересов, относится использование государственной собственности, работа по совместительству, получение подарков, использование служебного положения, информации, оказание предпочтения отдельным лицам, трудоустройство после увольнения со службы, отношения с коллегами, в том числе с бывшими, и др.

Конфликт интересов может возникнуть при осуществлении как внешневластной, так и внутриорганизационной деятельности органа государственной власти, к примеру, при формировании конкурсной комиссии, при назначении на должность, проведении аттестации служащего.

Личная заинтересованность может быть прямой, если она прямо затрагивает личные интересы самого служащего, косвенная, если прямо затрагивает личные интересы других лиц и организаций, не безразличных для служащего.

Мониторинг судебной практики рассмотрения случаев конфликта интересов на службе в органах внутренних дел показал, что наиболее часто рассматриваемыми случаями конфликта интересов являются:

- нарушение ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»;
- несоблюдение сотрудником органов внутренних дел законных интересов граждан, организаций, общества и государства;

– несоблюдение сотрудником органов внутренних дел основных требований служебного поведения¹.

Таким образом, конфликт интересов на правоохранительной службе может быть определен как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) служащего правоохранительной службы может отрицательно повлиять на надлежащее исполнение им служебных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное повлечь злоупотребление служебными полномочиями, нарушение прав, законных интересов граждан, организаций, общества или государства.

3.2. Процедуры предотвращения и урегулирования конфликта интересов в органах внутренних дел Российской Федерации

Для своевременного выявления, предотвращения и выхода из ситуаций конфликта интересов важное значение имеют процедуры предотвращения и урегулирования конфликта интересов на правоохранительной службе, которые являются действенным административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции среди всех категорий служащих правоохранительной службы, в том числе и сотрудников органов внутренних дел.

Основы механизма разрешения конфликта интересов на государственной службе, в том числе правоохранительной как одного из видов государственной службы, закреплены в ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», где указано, что «порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы», ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которая закрепляет общие положения порядка «предотвращения и урегулирования» конфликта интересов» как на государственной, так и муниципальной службе, ст. 71 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел», в которой определен порядок действий сотрудника и руководителя при возникновении ситуации, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Процедуры урегулирования конфликта интересов не должны быть репрессивными. Их основное предназначение состоит не в выявлении случаев ненадлежащего поведения правоохранительных служащих и их наказании, а в предотвращении таких случаев.

¹ Сакулина Л.Л. Урегулирование конфликта интересов на службе в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 84.

По мнению П.М. Кудюкина, в отношении государственных служащих должна быть предложена система достаточно гибких и дифференцированных процедур, направленных на разрешение конфликта интересов, а именно:

- выявление (потенциального) конфликта интересов;
- предупреждение возникновения конфликта интересов;
- предотвращение негативных последствий конфликта интересов¹.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов осуществляется путем следующих процедур:

а) процедуры выявления ситуации конфликта интересов, в рамках которой происходит обнаружение конфликта интересов либо возможности его возникновения. Она является основанием (необходимой предпосылкой) для:

б) процедуры предотвращения ситуации конфликта интересов, в рамках которой предупреждается возникновение конфликта интересов, либо

в) процедуры урегулирования ситуации конфликта интересов для предотвращения негативных последствий ситуации конфликта интересов.

Конфликт интересов является проблемой, которая широко распространена в государственном управлении. По этой причине система предотвращения и урегулирования конфликтов интересов является одним из важнейших элементов управления. Для ее эффективного функционирования необходимо конструктивное взаимодействие всех участников этой системы:

- 1) служащих правоохранительной службы (в нашем случае – сотрудников органов внутренних дел);
- 2) их непосредственных начальников;
- 3) комиссий, занимающихся вопросами конфликта интересов;
- 4) руководителей правоохранительных органов.

Процедура выявления ситуации конфликта интересов. От своевременного выявления ситуации конфликта интересов во многом зависит в последующем результативность процедур их предотвращения и урегулирования.

Лицом, ответственным за выявление, предотвращение и урегулирование конфликта интересов в органе внутренних дел, в целом, является руководитель этого органа.

Непосредственно задача выявления конфликта интересов в деятельности личного состава органов внутренних дел, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, дискредитации МВД России, а также содействие руководству органов внутренних дел в их урегулировании возложена на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Однако под «выявлением» в данном случае понимается признание комиссией на основе полученной информации наличия личной заинтересованности сотрудников, которая может повлечь за собой конфликт интересов.

¹ См.: Кудюкин П.М. Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения / Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М.Б. Горного и А.И. Волкова. - Санкт-Петербург: Норма, 2005. С. 126.

Под выявлением конфликта интересов следует понимать своевременное обнаружение признаков, свидетельствующих о возможности возникновения ситуации конфликта интересов. В этом смысле выявление конфликта интересов основывается на базовом умении – распознавании ситуаций конфликта интересов. Такими умениями должны обладать, прежде всего, сами сотрудники органов внутренних дел и их непосредственные руководители (начальники, командиры).

Процедура выявления ситуации конфликта интересов включает:

1) анализ самим сотрудником (служащим правоохранительной службы) ситуаций своей служебной деятельности на возможность возникновения или возникновения конфликта интересов;

2) анализ непосредственным руководителем поступающей к нему информации о подчиненном сотруднике на возможность возникновения или возникновения у этого сотрудника конфликта интересов;

3) анализ информации, поступившей из иных источников (заявлений, жалоб граждан, организаций) в комиссию, занимающуюся вопросами конфликта интересов, об обстоятельствах, свидетельствующих о вероятности возникновения у конкретного сотрудника конфликта интересов.

Процедура предотвращения ситуаций конфликта интересов. В основе системы урегулирования ситуаций конфликта интересов на государственной правоохранительной службе лежит личная обязанность правоохранительного служащего предпринимать все необходимые меры для предотвращения ситуаций конфликта интересов. Согласно ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» государственный служащий «обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов».

В свою очередь, в соответствии с ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» представитель нанимателя¹, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, «обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов».

Важная роль в предотвращении ситуации конфликта интересов отводится законом, прежде всего, самому государственному служащему, в нашем случае, сотруднику органов внутренних дел, который может действовать как самостоятельно, так и в тесном взаимодействии со своим непосредственным начальником, а также ведомственной комиссией соответствующего уровня, участвующей в разрешении конфликта интересов. В органах внутренних дел в качестве комиссии, участвующей в разрешении конфликта интересов, выступает

¹ Представитель нанимателя в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяется как «руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителей или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации».

Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В ситуации конфликта интересов у сотрудника органов внутренних дел имеются два варианта поведения: объективное исполнение должностных обязанностей или удовлетворение личной заинтересованности. В первом случае ситуацию конфликта интересов можно считать благополучно разрешенной, хотя и существует возможность возникновения ситуации мнимого конфликта интересов, если у третьих лиц возникнет впечатление, что личная заинтересованность служащего несмотря ни на что оказывает влияние на его профессиональную деятельность. Во втором случае, когда под влиянием личной заинтересованности сотрудник органов внутренних дел не исполняет или исполняет ненадлежащим образом свои должностные обязанности, такие ситуации надлежит рассматривать не как конфликт интересов, а как пример должностного проступка или преступления.

Таким образом, для служащего правоохранительной службы анализ его профессиональной деятельности на предмет конфликта интересов является важным условием предотвращения ситуаций, когда он может быть или оказывается вовлеченным в противоправные действия.

Согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» государственный служащий «обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно».

Непосредственный начальник служащего правоохранительной службы при получении уведомления о конфликте интересов или информации из других источников о возникновении личной заинтересованности служащего правоохранительной службы при исполнении им служебных обязанностей должен рассмотреть ситуацию при участии служащего правоохранительного органа и принять решение о том, действительно ли в ней есть признаки конфликта интересов или ситуация соответствует мнимому конфликту интересов.

Таким образом, процедура предотвращения конфликта интересов включает порядок взаимодействия сотрудника (служащего правоохранительной службы) со своим непосредственным начальником и принятия сотрудником решения о совершении им действий, позволяющих предупредить возникновение конфликта интересов, т.е. устранить обстоятельства, при которых личная заинтересованность (прямая или косвенная) служащего правоохранительной службы может отрицательно повлиять на надлежащее исполнение им служебных обязанностей.

Процедура урегулирования ситуации конфликта интересов. В процедуре урегулирования ситуации конфликта интересов ведущая роль должна быть отведена руководителю органа внутренних дел и комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Решение о заслушивании сотрудника на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов

принимает руководитель данного органа на основании информации о возможной личной заинтересованности сотрудника, которая приводит или может привести к конфликту интересов, злоупотреблению служебным положением.

Порядок формирования и деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов определяется Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов¹.

Основной задачей комиссий является содействие в обеспечении соблюдения сотрудниками органов внутренних дел ограничений и запретов, исполнения обязанностей и требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и в осуществлении мер по предупреждению коррупции.

Применительно к предотвращению и урегулированию конфликта интересов комиссии рассматривают следующие вопросы:

1) о несоблюдении сотрудниками органов внутренних дел требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

2) уведомление сотрудника органов внутренних дел о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

3) представление руководителя органа внутренних дел или члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения сотрудниками органов внутренних дел требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в органе внутренних дел мер по предупреждению коррупции.

По итогам рассмотрения первого вопроса комиссия принимает решение о том, соблюдал или не соблюдал сотрудник органов внутренних дел требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов, и рекомендует руководителю органа внутренних дел указать сотруднику органов внутренних дел на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо применить к нему конкретную меру ответственности.

При рассмотрении второго вопроса комиссия признает:

1) отсутствие конфликта интересов при исполнении сотрудником органов внутренних дел должностных обязанностей;

2) личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов. В этом случае комиссия рекомендует сотруднику органов внутренних дел и (или) руководителю органа внутренних дел принятие мер по урегулированию конфликта интересов или недопущению его возникновения;

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. Ст. 3446.

3) несоблюдение сотрудником органов внутренних дел требований об урегулировании конфликта интересов. В этом случае комиссия рекомендует руководителю органа внутренних дел применить к государственному служащему конкретную меру ответственности.

По итогам рассмотрения вопроса об обеспечении соблюдения сотрудниками органов внутренних дел требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в органе внутренних дел мер по предупреждению коррупции комиссия принимает соответствующее решение.

Таким образом, процедура урегулирования конфликта интересов включает порядок применения к служащему правоохранительной службы (сотруднику органов внутренних дел) руководителем органа внутренних дел на основе поступившей к нему информации о наличии у сотрудника личной заинтересованности с учетом мнения Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов мер, направленных на предотвращение негативных последствий конфликта интересов.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте понятие «конфликт интересов», используемое в социальной и юридической конфликтологии.
2. Дайте определение «коррупция», сформулированное в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
3. Сформулируйте понятие «конфликт интересов», применительно к государственной и муниципальной службе в целом.
4. Перечислите признаки, совокупность которых дает возможность констатировать наличие конфликта интересов.
5. Назовите наиболее часто рассматриваемые случаи конфликта интересов на службе в органах внутренних дел.
6. Сформулируйте понятие «конфликт интересов на правоохранительной службе».
7. Назовите нормативные правовые акты, закрепляющие основы механизма разрешения конфликта интересов на государственной службе.
8. Перечислите процедуры предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации определяет законность как основополагающий принцип правового регулирования управленческих и служебных правоотношений.

Понятием законности в административно-правовом смысле охватываются правоотношения, складывающиеся между сотрудниками органов внутренних дел как представителями субъекта управления, при осуществлении ими внешневластной деятельности, с одной стороны, и гражданами и организациями как объектом управления, с другой стороны.

Сотрудники органов внутренних дел в данном случае выступают как субъекты публичной (функциональной) власти, наделенные властными полномочиями в отношении лиц, не подчиненных им по службе.

Действующее законодательство наделяет внешневластными полномочиями как отдельные звенья системы органов внутренних дел (федеральное, субъекта федерации), так и входящие в структуру органов внутренних дел отраслевые подсистемы (полиция, органы предварительного следствия), и, наконец, конкретных должностных лиц, замещающих штатные должности в соответствующих структурных подразделениях органов внутренних дел.

Законность – это точное и неуклонное соблюдение сотрудниками органов внутренних дел норм закона и подзаконных нормативных актов, устанавливающих основания и порядок реализации предоставленных им властных полномочий при осуществлении внешневластной и внутриорганизационной служебной деятельности.

Законодательная база, определяющая законность внешневластных действий сотрудников органов внутренних дел, подразделяется на несколько уровней:

во-первых, нормы, регулирующие общественные отношения, защита и воспроизводство которых отнесены законодателем к компетенции органов внутренних дел, а именно:

- нормы, регулирующие поведение подконтрольного и поднадзорного объекта управления в определенных сферах жизнедеятельности;
- нормы, предусматривающие ответственность за нарушение, несоблюдение требований вышеуказанных норм участниками данных правовых отношений.

во-вторых, нормы, закрепляющие властные полномочия субъекта управления, а именно:

- нормы, определяющие порядок поступления и прохождения службы в органах внутренних дел, а по сути, определяющие порядок наделения конкретного лица статусом представителя публичной власти и наделения его определенным кругом властных полномочий согласно занимаемой штатной должности в органах внутренних дел;

– нормы, определяющие круг вопросов, которые входят в компетенцию сотрудника органов внутренних дел, замещающего конкретную штатную должность;

– нормы, закрепляющие основания и порядок осуществления отдельных властных полномочий, и определяющие круг уполномоченных на это должностных лиц.

Служебная дисциплина в органах внутренних дел означает соблюдение сотрудниками органов внутренних дел установленного законодательством Российской Федерации порядка и правил при исполнении возложенных на них Присягой, контрактом о службе, должностным регламентом, приказами и распоряжениями прямых и непосредственного руководителей служебных обязанностей и при осуществлении предоставленных полномочий.

Служебная дисциплина в органах внутренних дел Российской Федерации – это прочный базис, на котором держится вся система Министерства внутренних дел Российской Федерации, это система общественных отношений, складывающихся между государством и полицией, обществом и полицией; и взаимоотношений внутри системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, основанных на четком соблюдении положений и норм, закрепленных в законодательстве Российской Федерации, нормативных правовых актах ведомственного значения, должностных регламентах каждого сотрудника полиции.

Несмотря на всю очевидность важности проблемы обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел, остается множество проблем законодательного и нормативного правового обеспечения режима законности служебных правоотношений.

Об этом свидетельствует неоднозначное понимание, толкование и применение сотрудниками органов внутренних дел норм Федеральных законов «О полиции», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», приказов МВД России.

Несмотря на принятые меры полного реформирования системы прохождения службы в органах внутренних дел, дисциплинарная ответственность сотрудника продолжает характеризоваться наименьшей степенью обеспеченности процессуальными нормами.

В связи с этим обеспечение, поддержание и укрепление режима законности и дисциплины службы в органах внутренних дел в определяющей степени будет зависеть от эффективности правового регулирования специальных административно-правовых средств.

Дальнейшее развитие административно-правового механизма регулирования дисциплинарных отношений станет основной профилактической составляющей, направленной на недопущение роста нарушений личным составом органов внутренних дел служебной дисциплины и законности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 9. Ст. 851.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

6. Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

7. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7608.

8. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3446.

9. Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 (ред. от 15.09.2018) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

11. Указ Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1575 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.

12. Приказ МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1258 (ред. от 09.06.2016) «Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Приказ МВД России от 9 октября 2012 г. № 922 (ред. от 12.12.2016) «О Доске почета Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

14. Приказ МВД России от 20 апреля 2017 г. № 220 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

15. Приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65 (ред. от 21.05.2018) «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 19.06.2017) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

17. Приказ МВД России от 5 февраля 2014 г. № 77 (ред. от 12.12.2016) «О Почетной грамоте Министерства внутренних дел Российской Федерации и благодарности Министра (заместителей Министра) внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Приказ МВД России от 26 июня 2017 г. № 418 «Об утверждении Положения о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов – 2-е изд., изм. и доп. – Москва: Норма, 2005. – 800 с.

2. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. – 3-е изд., исправ. и доп. – Москва: Эксмо, 2010. – 700 с.

3. Беспалая С.Г. Прогноз нарушения дисциплины и законности сотрудниками органов внутренних дел: монография. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – 118 с.

4. Большой юридический словарь / под ред. А.Я Сухарева, В.Е. Крутских. – Москва: Инфра-М, 2003. – 88 с.

5. Бялт В.С. Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2. С. 88-93.

6. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. – Москва: Цитадель, 1998. Т. 1. – 1743 с.
7. *Дроздов А.Г., Кайнов В.И.* Дисциплинарная ответственность судей Российской Федерации: учебное пособие / под общ. ред. В.П. Сальникова. – Санкт-Петербург, 2004. – 176 с.
8. *Казаченкова О.В.* Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 78-83.
9. *Колодкин Л.М.* Концепция правового регулирования государственной службы России (исторический обзор и перспективы) / Актуальные проблемы управления и правового регулирования деятельности органов внутренних дел. – Москва, 1994. С. 59.
10. *Коренев А.П.* Административное право России. – Москва, 1996. – 268 с.
11. *Корчагина К.А.* Реализация института служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: учебно-методическое пособие. – Ростов-на-Дону: ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2018. – 48 с.
12. *Кудюкин П.М.* Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения / Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М.Б. Горного и А.И. Волкова. – Санкт-Петербург: Норма, 2005. – 204 с.
13. *Куракин А., Тульская Е.* Правовое регулирование дисциплинарной практики в органах внутренних дел // Профессионал. 2017. № 4. С. 11.
14. *Мартиросян Э.Р.* Порядок применения дисциплинарных взысканий // Справочник кадровика. 2002. № 12. С. 15-21.
15. *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в органах милиции: история, теория и практика: монография. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2003. – 495 с.
16. *Маюров Н.П., Бялт В.С.* Совершенствование дисциплинарных правоотношений в органах внутренних дел // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 225-229.
17. *Маюров Н.П., Бялт В.С.* К вопросу о необходимости принятия Дисциплинарного устава органов внутренних дел // Государство и право. 2011. № 4. С. 102-106.
18. *Маюров Н.П., Бялт В.С.* Дисциплинарный устав органов внутренних дел: теория и практика // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 1. С. 210-216.
19. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – Москва: Азбуковник, 1999. – 944 с.
20. Организация кадровой работы в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. В.Л. Кубышко. – Москва: ДГСК МВД России, 2012. – 216 с.
21. Основы работы по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: учебное пособие / под общ. ред. В.Л. Кубышко. – Москва: ЦОКР МВД России, 2008. – 80 с.

22. *Поляков А.В.* Некоторые проблемы теории законности / Правовой режим законности: вопросы теории и истории: материалы межвузовской научно-теоретической конференции / под общ. ред. Д.И. Луковской. – Санкт-Петербург: СПбГУ, 2001. С. 56-59.

23. Правовое регулирование служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: сборник нормативных правовых актов с комментариями / под общ. ред. д-ра пед. наук, д-ра юрид. наук, проф., заслуженного работника высшей школы РФ В.Я. Кикотя. – Москва: ЦОКР МВД России, 2010. – 184 с.

24. Правовые, организационные и педагогические средства совершенствования дисциплинарной практики в территориальных органах МВД России: методические (практические) рекомендации / Ю.Ю. Тарасов и др. – Москва: Академия управления МВД России, 2017. – 35 с.

25. *Сакулина Л.Л.* Урегулирование конфликта интересов на службе в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 81-84.

26. *Старилов Ю.Н.* Служебное право. – Москва, 1996. – 698 с.

27. *Старилов Ю.Н.* Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Воронеж. ГУ, 2007. – 848 с.

28. *Ткачев В.* Все, что вы хотели знать о служебной проверке, но боялись спросить // Щит и Меч. 2016. № 5. С. 10.

29. *Хесина Н.М.* Административно-правовое обеспечение режима законности и правопорядка в Российской Федерации: монография / под ред. проф. В.Я. Кикотя. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 144 с.

30. *Чанов С.Е.* Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. № 11. С. 32.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Ряпухина Ирина Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент;
Капустина Ирина Юрьевна,
кандидат юридических наук

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ
И ДИСЦИПЛИНЫ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Редактор	О.Н. Пендюрина
Техн. редактор	Т.Л. Ковалева

Подписано в печать	2018 г., формат бумаги 60х90/16, уч.изд.л. 3,3, бумага офсетная, печать трафаретная
Тираж	экз., заказ №

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-255-5

