УДК 351.74:35.08

Тишков Д.С.,
студент 3-го курса очной формы обучения Института прокуратуры Российской Федерации Саратовской государственной юридической академии (Россия);

научный руководитель — **Адушкин Ю.С.**,
кандидат юридических наук, доцент (Россия)

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье рассматриваются актуальные проблемы прохождения службы в органах Министерства внутренних дел РФ. Также рассмотрены нововведения в законодательном регулировании порядка прохождения государственной правоохранительной службы в органах системы МВД РФ. Особое внимание уделено порядку привлечения сотрудников ОВД к разным видам ответственности за нарушение законов РФ. Автор предлагает возможные направления совершенствования правового регулирования прохождения службы в ОВД.

Ключевые слова: ответственность, служба в ОВД, служебная дисциплина.

Одной из важнейших сфер государственного управления является сфера обеспечения национальной безопасности и охраны общественного порядка. Национальная безопасность понимается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства[1]. Общественный порядок представляет собой комплексную совокупность установленных государством правил (норм) жизни и деятельности (поведения) граждан за пределами сферы трудовой (служебной) деятельности: в общественных местах (улицы, площади, парки, общественный транспорт и все другие места массового скопления людей), по месту жительства (дом, квартира, гостиница), по месту пребывания в семье, у родственников, знакомых[2]. Основными органами защиты и охраны общественного порядка выступают многочисленные органы и подразделения системы МВД России.

Специфика данного объекта государственного управления обусловливает необходимость постоянного совершенствования системы государственных органов, осуществляющих управление в данной сфере. Проявлением такого совершенствования является реформирование системы МВД РФ, осуществляемое уже в течение нескольких лет.

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

Процедура реформирования ОВД выразилась в принятии блока новых законов в сфере организации деятельности ОВД: «О полиции», «О службе в ОВД», «О социальных гарантиях сотрудников ОВД».

Исходным пунктом реформирования системы ОВД явилось принятие ФЗ «О полиции»[3]. Данный закон призван разрешить ряд актуальных проблем, препятствовавших эффективной деятельности ОВД, таких как ведомственная закрытость, низкий уровень взаимодействия с обществом, выполнение ряда несвойственных полиции функций, низкий уровень социальных гарантий сотрудников ОВД.

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

Положение о службе в органах внутренних дел от 23.12.1992 года (далее — Положение) объективно устарело за практически 20 лет своего действия, что привело к принятию нового ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»[4] (далее — Закон о службе), направленного на приведение действующего правового регулирования службы в ОВД в соответствие с современными требованиями системы государственной службы РФ.

Статья 10 данного Закона определяет сотрудника органов внутренних дел как гражданина, который принял на себя обязательства по прохождению федеральной государственной правоохранительной службы в ОВД. Принятие обязательств по прохождению службы в ОВД является одной из основных черт, характеризующих правовой статус служащих в ОВД. Тем самым законодатель подчеркивает особый статус данного вида службы, характеризующийся специфичными требованиями, правами, обязанностями и ограничениями, предъявляемыми к служащим, которые обязаны соответствовать высоким стандартам государственной правоохранительной службы при применении мер государственного принуждения.

В ранее действовавших актах о милиции отсутствовали статьи, посвященные требованиям, правам и обязанностям, связанным с прохождением службы в ОВД, что порождало трудности в правоприменении и затрудняло полноту и точность восприятия правового положения сотрудника милиции в системе государственной службы.

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

Обязательным элементом правового статуса полицейского является его ответственность. На основании положений статьи 15 Закона о службе можно говорить о том, что полицейские за нарушение закона при исполнении своих служебных обязанностей могут подлежать уголовной, административной, материальной и дисциплинарной ответственности.

Материальная ответственность наступает в случае причинения служащим имущественного вреда органу исполнительной власти в сфере внутренних дел и регламентируется нормами трудового законодательства.

Уголовная ответственность наступает за совершение сотрудником ОВД виновно-

го, противоправного, общественно опасного деяния, запрещенного УК РФ под угрозой наказания.

Новшеством в регулировании правового статуса сотрудников ОВД с позиций уголовной ответственности явилась реализация законодательных инициатив Д.А. Медведева: 22 июня 2010 г. в УК РФ был введен новый состав преступления — неисполнение сотрудником ОВД приказа, отданного в установленном порядке, повлекшее причинение вреда охраняемым законом интересам. Помимо этого перечень обстоятельств, отягчающих уголовное наказание, был дополнен таким обстоятельством, как совершение сотрудником ОВД умышленного преступления[5].

Административная ответственность сотрудников ОВД наступает за совершение административных правонарушений, перечень которых определен частью 2 статьи 2.5 КоАП РФ[6]. За иные правонарушения полицейские подлежат дисциплинарной ответственности.

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

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

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

В вопросах, касающихся соблюдения служебной дисциплины, Положение и Закон о службе во многом совпадают, но в новом Законе расширены основания для увольнения со службы в ОВД в связи с нарушением служебной дисциплины. С августа 2010 года сотрудники ОВД подлежат увольнению за грубое нарушение служебной дисциплины; представление подложных документов или заведомо ложных сведений при приеме на службу; неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме; а также в связи с осуждением за преступление.

Предполагается, что наличие таких оснований увольнения со службы будет способствовать более качественному соблюдению служебной дисциплины, а следовательно, и повышению уровня профессионализма полицейских, что является одной из задач, на решение которых направлен процесс реформирования ОВД.

Но необходимо отметить недостаточно четкое регулирование порядка увольнения сотрудника ОВД в случае нарушения служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме. В Законе не указаны виды таких взысканий, что исключает возможность персонификации дисциплинарной ответственности сотрудников с позиций их отношения к исполнению служебных обязанностей и требований служебной дисциплины. Представляется, что определение видов дисциплинарных взысканий, наложение которых в письменной форме может быть основанием для увольнения сотрудника ОВД со службы, должно способствовать более рациональному и эффективному применению мер дисциплинарной ответственности.

Закон о службе содержит некоторые положения, которые не были оговорены прежним актом о службе в ОВД.

В частности, Закон не предусматривает такие дисциплинарные взыскания, как снижение в специальном звании на одну ступень и лишение нагрудного знака, а также ограничивает применение такого вида взыскания, как перевод на нижестоящую долж-

ность. Данные новшества были введены, чтобы уменьшить текучесть кадров в системе ОВД, а также упростить разнообразные процедуры материального стимулирования и ограничения сотрудников ОВД.

Однако, несмотря на стремление законодателя улучшить процедуру привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности, на практике при привлечении полицейских к данному виду ответственности принцип вины не всегда является основополагающим. Зачастую к ответственности привлекаются также и вышестоящие сотрудники, в подчинении у которых находится нарушитель служебной дисциплины.

Основанием для такого привлечения являются положения Инструкции о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации[7]. В частности, в соответствии с данной Инструкцией заключение о результатах служебной проверки должно содержать выводы о причинах и условиях совершенного правонарушения, предложения по устранению таких причин и условий, а также предупредительно-профилактические мероприятия. Наличие данного положения предоставляет сотрудникам подразделений собственной безопасности и инспекции по личному составу территориальных УМВД России полномочия по определению мер, принимаемых по итогам проверки, и перечня лиц, в отношении которых должны быть применены дисциплинарные взыскания. Зачастую причинами и условиями нарушения сотрудниками ОВД закона признаются отсутствие контроля со стороны непосредственных начальников и недостаточная профилактическая работа со стороны руководителей, ответственных за воспитательную работу и работу с личным составом. Вследствие этого к ответственности наряду с нарушителем привлекаются его непосредственные начальники, а также иные вышестоящие должностные лица. Представляется, что подобное положение дел способствует необоснованному применению мер дисциплинарной ответственности в ОВД.

Необходимо также отметить, что Инструкция предписывает проведение служебных проверок в отношении сотрудников ОВД как при совершении правонарушений при непосредственном исполнении служебных обязанностей, так и при возникновении иных происшествий с его участием вне службы. Исходя из того, что нарушение закона во время службы является более серьезным проступком, чем нарушение закона при иных обстоятельствах, можно сделать вывод, что ответственность за одни и те же деяния, совершенные при исполнении и не исполнении, должна различаться.

В первом случае ответственность должна быть более строгой. Соответственно привлечение к ответственности руководителей правонарушителя выглядит разумным только при наличии правонарушения при исполнении последним своих служебных обязанностей. Только в этом случае уместно говорить о недосмотре начальника в отношении своего подчиненного, так как отношения подчинения распространяются лишь на рабочее время сотрудников ОВД, в повседневной жизни начальник не может отдавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения своими подчиненными. Но на практике выходит, что вышестоящие по отношению к нарушителю должностные лица несут солидарную ответственность наряду с виновным во всех случаях нарушения им закона. Ввиду этого необходимо нормативно разграничить ответственность начальства при нарушении подчиненными служебной дисциплины во время службы и вне ее.

Стоит отметить, что законодатель, приняв блок законов об ОВД, привнес существенные изменения в порядок прохождения службы в ОВД. Однако реализация положений этих законов показала наличие серьезных проблем и систематических нарушений закона сотрудниками ОВД. Ввиду этого представляется необходимым проработать с учетом практики реализации норм новых законов дополнительные механизмы, которые поспособствуют достижению целей модернизации и реформирования системы ОВД.

К числу таких механизмов можно отнести повышение нижнего и верхнего пределов наказаний, установленных УК РФ за совершение преступлений сотрудниками правоохранительных органов (укрывательство преступлений, превышение полномочий должностными лицами), что должно стать одним из факторов, способных снизить уровень преступности в ОВД.

Помимо этого необходимо расширять общественный контроль за ОВД, используя опыт зарубежных государств. Например, опыт США, где большое количество преступлений должностных лиц в отношении задержанных и подозреваемых фиксируются общественными правозащитными организациями. По нашему мнению, необходимо ограничить членство в Общественном совете при МВД бывших сотрудников органов уголовно-исполнительной системы, прокуратуры, судов и МВД в целях обеспечения более продуктивного и независимого воздействия общественности на ОВД.

Одним из средств, обеспечивающих законность деятельности ОВД, может стать совершенствование института прокурорского надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Совершенствование может заключаться в учреждении особой должности в системе прокуратуры, за которой закреплялась бы обязанность осуществлять ежедневный обход ИВС, проверять состояние здоровья задержанных, принимать жалобы и проводить медосмотр с видеофиксацией. Подобное положение должно максимально ограничить произвол работников ОВД при расследовании преступлений.

Регламентирование порядка прохождения государственной службы в ОВД — важнейший элемент государственного управления в сфере обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка. Устанавливая правовой статус сотрудника ОВД путем наделения его определенным кругом прав и обязанностей, законодатель определяет его место в системе государственного управления в указанной сфере. Ввиду этого правовое регулирование служебной деятельности сотрудников ОВД должно осуществляться в соответствии с такими принципами правотворчества, как принципы обусловленности, эффективности, своевременности и объективности. Несоблюдение указанных принципов правотворческой деятельности воспрепятствует достижению тех задач, которые ставятся на различных этапах развития государства перед правоохранительными органами в целом и перед органами внутренних дел в частности.

[1] Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета, № 88, 19.05.2009.

[2] Административное право. Учеб. пособие / Конин Н.М. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010. С. 161—162.

[3] Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

[4] Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

[5] Федеральный закон от 22.07.2010 № 155-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета, № 163, 26.07.2010.

[6] «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

[7] Приказ МВД РФ от 24.12.2008 № 1140 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» //http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=85020

Tishkov D.S., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
3-rd year full-time student of the Institute of the Russian Federation Prosecutor's Office of Saratov State Academy of Law (Russia)
Scientific adviser — **Adushkin U.S.**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor (Russia)

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE SERVICE IN INTERNAL AFFAIRS AT THE PRESENT STAGE

The article deals with current problems of the service in the Ministry of Internal Affairs. Innovations in the legislative regulation of the order of passing the state law enforcement services in the system of the Interior Ministry are also considered. Particular attention is paid to the order of involvement of law enforcement officers to the different types of liability for violations of the laws of the Russian Federation. The author suggests possible ways of improving the legal regulation of service in the police department.

Key words: responsibility, service in the police department, the service discipline.