

© 2018 г.

Е.А. ТУЛЬСКАЯ

ДИСЦИПЛИНА, ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ПРАКТИКА И ПРИНЦИПЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ В СФЕРЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Тулская Елена Анатольевна — адъюнкт Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (Домодедово, Московская область, Россия) (E-mail: tulyanochka@mail.ru).

Tulskaya Elena A. — adjunct of the All-Russian Advanced Training Institute of the Ministry of Internal Affairs (Domodedovo, Moscow region, Russia) (E-mail: tulyanochka@mail.ru).

Аннотация: в статье рассматриваются функциональные и институциональные аспекты обеспечения дисциплины и дисциплинарной практики в сфере внутренних дел, на основании чего раскрываются принципы их реализации.

Abstract: the article discusses the functional and institutional aspects of discipline and disciplinary practices in the sphere of internal Affairs, on the basis of what the principles of their implementation.

Ключевые слова: дисциплина, практика, принцип, полиция, законность, правопорядок, обеспечение, кадры, сотрудники.

Key words: discipline, practice, principle, police, law, provision, personnel, employees.

Дисциплинарная практика в сфере внутренних дел складывается из целого ряда составляющих, у каждого из которых своя функциональная и институциональная роль, и все они так или иначе направлены на обеспечение законности и дисциплины в указанной сфере. Обратим внимание, что, как правило, сфера внутренних дел ассоциируется с деятельностью полиции. Так, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹ содержится словосочетание «сфера внутренних дел», которое используется в самых различных контекстах. В частности, оно применяется по отношению к деятельности МВД России, которое согласно обозначенному Закону именуется как орган исполнительной власти, наделенный функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (ст. 3). Нужно признать, что сфера внутренних дел, конечно, не ограничивается деятельностью полиции и функционированием МВД России. Правопорядок в данной сфере обеспечивают самые различные органы государственной власти и управления. Однако традиционно со сферой внутренних дел связывается реализация полицейской функции. В этой связи представляется весьма важным обеспечение в сфере внутренних дел режима законности и дисциплины. Это возможно с помощью различных правовых и организационных средств, одним из которых является дисциплинарная практика.

Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации»² определяет, что служебная

дисциплина в органах внутренних дел обеспечивается личной ответственностью каждого сотрудника за выполнение своих служебных обязанностей; соблюдением правил ношения форменной одежды; исполнением сотрудником приказов и распоряжений руководителя. Немаловажную роль в вопросах обеспечения дисциплины играют поддержание сотрудником необходимого уровня квалификации; формирование у сотрудников высоких личных и деловых качеств, ответственность руководителя за состояние служебной дисциплины среди подчиненных; обоснованное применение в отношении подчиненных мер поощрения и дисциплинарных взысканий, а также уважение чести и достоинства последних и др.

Как отмечает Н.А. Макаров, «органы внутренних дел представляют собой необходимый компонент жизни современного российского общества и государства. Именно качество их работы во многом позволяет сделать вывод об уровне развития социума, качество их деятельности предопределяет эффективное развитие общества»³.

Дисциплина как правовая и социальная категория есть центральный компонент дисциплинарной практики. Дисциплина — обязательный атрибут любой социальной системы, без надлежащей дисциплины никакой системе невозможно достичь поставленной цели. В этом смысле система МВД России не исключение. В ней предпринимаются весьма существенные усилия для укрепления режима законности и дисциплины сре-

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

² См.: URL: <http://www.kremlin.ru>

³ Макаров Н.А. Об определении понятия «органы внутренних дел Российской Федерации» // Государство и право. 2016. № 9. С. 99.

ди личного состава. Обозначенным вопросам уделяется весьма достойное место и в теории административного права. По мнению Н.С. Куликовой, «понятия “законность” и “служебная дисциплина” являются для теории административного права фундаментальными категориями. Без их практической реализации в правовой действительности невозможно сколько-нибудь нормальное функционирование власти в любом, даже самом далеком от демократических устоев государстве. Особенное значение обеспечение законности и дисциплины приобретает для тех органов государства, которые в силу выполняемых ими функций сами призваны бороться с правонарушениями»⁴.

Полиция — один из самых универсальных субъектов обеспечения прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств. В этой связи является аксиомой тот факт, что эффективная работа по обеспечению правопорядка невозможна без должного режима законности и дисциплины в соответствующей системе.

Дисциплина выступает объектом правового регулирования. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”⁵ определяет понятие служебной дисциплины как соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законом, присягой сотрудника органов внутренних дел, дисциплинарным уставом, контрактом, приказами и распоряжениями руководства служебных обязанностей при реализации предоставленных прав (ст. 47).

Исходя из этого, категория дисциплины является ключевой в вопросах правового регулирования службы в органах внутренних дел. Поэтому не случайно вопросы дисциплины имеют первостепенное значение для правового регулирования различных отраслей права. В правоприменительной практике можно встретить такие категории, как “трудова́я дисциплина”, “служебная дисциплина”, “финансовая дисциплина”, “партийная дисциплина” и др. Как писал в свое время Д.А. Гавриленко, “дисциплина как категория общественного развития — это практическое соблюдение определенных правил поведения и основанных на них конкретных предписаний”⁶. Автор в дальнейшем развил сформулированное ранее понятие дисциплины, включив в ее содержание не только правовую, но и морально-этическую составляющие. “Дисциплина — это одна из форм общественной связи, которая объективно возникает между людьми и выражается не только в точном

и неуклонном выполнении участниками общественных отношений правовых предписаний, но и в соблюдении других сложившихся в обществе социальных норм — норм морали, обычаев, традиций и т.д.”⁷

С данным подходом можно согласиться, поскольку в механизм регулирования общественных отношений объективно включаются не только правовые, но и иные социальные регуляторы. В этой связи в регулировании служебных отношений, складывающихся в сфере внутренних дел, имеет место и моральная составляющая, которая обладает как общим, так и корпоративным характером. Соблюдение требований профессиональной служебной этики в некоторых случаях повышает качество служебной дисциплины, как следствие, растет эффективность дисциплинарной практики. В ряде стран этическим нормам в регулировании служебных отношений придается весьма серьезное внимание, формируется даже наука полицейской деонтологии. “Полицейская деонтология является разновидностью деонтологии государственной службы, она является наукой о должном исполнении служебных обязанностей и поведении лиц, осуществляющих государственную правоохранительную службу в полиции”⁸.

В.М. Николайчик, анализируя этические императивы в полиции США, обращал внимание на то, что они имеют первостепенное значение для американского полицейского. Этический кодекс полицейского США гласит: “В качестве сотрудника полиции моя основная задача служить человечеству; охранять жизнь людей и их имущество; защищать невинных от обмана; уважать конституционные права всех людей на свободу, равенство и справедливость. <...> Я буду соблюдать честность в мыслях и делах, как в личной жизни, так и на службе, неукоснительно соблюдая законы страны и правила моего полицейского управления”⁹.

Применительно к регулированию подобного рода отношений в деятельности российской полиции в качестве примера можно привести одобренный решением Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих¹⁰.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать промежуточный вывод: чем лучше укреплена дисциплинарная практика, тем эффективнее деятельность полиции по обеспечению правопорядка, а также обеспечению гарантий защиты прав и свобод граждан. В.М. Манонхин вполне справедливо писал о социально-правовых

⁴ Куликова Н.С. Правовое регулирование обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 3.

⁵ См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

⁶ Гавриленко Д.А. Вопросы правового регулирования дисциплины в органах внутренних дел // Совершенствование деятельности ОВД в условиях развитого социализма. М., 1978. С. 59.

⁷ Гавриленко Д.А., Подупейко А.А. Служебная дисциплина в органах внутренних дел: сущность, значение и способы укрепления. Минск, 2000. С. 5.

⁸ Яблонская Л.М. Деонтология полиции. Челябинск, 2008. С. 15.

⁹ Цит. по: Николайчик В.М. Профилактика коррупции в полиции США // США и Канада. Экономика. Политика. Культура. 1999. № 10. С. 93.

¹⁰ См.: Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

основах государственной службы. К принципам службы он относил “законность и государственную дисциплину, неуклонное соблюдение законов и иных правовых актов, а также государственной дисциплины в служебной сфере, обязательным требованием к деятельности в рамках должностных полномочий являются требования соблюдения законов, служебной дисциплины и персональная ответственность за порученное дело”¹¹.

Все эти тезисы сохраняют свою актуальность и в настоящее время. Обращаясь к понятию категории “дисциплинарная практика”, следует еще раз отметить, что она проявляется в различных аспектах, связанных с прохождением службы в органах внутренних дел. *Во-первых*, дисциплинарную практику можно рассматривать как институциональную категорию, включающую систему дисциплинарных взысканий, а также совокупность поощрений, которые применяются при наличии соответствующих оснований к сотрудникам, проходящим службу в органах внутренних дел. *Во-вторых*, функциональный аспект дисциплинарной практики проявляет себя как средство укрепления служебной дисциплины и законности. Кроме того, вышеперечисленные аспекты в своей совокупности направлены на формирование в тех или иных служебных коллективах благоприятного морально-психологического климата, а также создание устойчивых служебных связей.

Функциональность дисциплинарной практики, которая реализуется в сфере внутренних дел, проявляется также и в деле повышения профессионального уровня сотрудников. Данное направление в современный период очень важно. Обусловлено это тем, что за последние годы наблюдается размывание кадрового ядра в целом ряде органов и организаций системы МВД России. Иными словами, идет процесс снижения уровня профессионализма и компетенции сотрудников по целому ряду важнейших направлений административной, процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Такая тенденция самым негативным образом сказывается на уровне обеспечения правопорядка, а также на качестве защиты прав и свобод граждан.

В этой связи укрепление правовых, процессуальных, а также организационных основ дисциплинарной практики представляется весьма актуальной и своевременной задачей. Следует понимать, что системный кадровый протекционизм, бездействие в вопросах работы с кадрами органов внутренних дел, использование устаревших кадровых технологий и средств дисциплинарной практики будут лишь усугублять ситуацию в сфере регулирования государственно-служебных отношений, делать службу в органах внутренних дел неэффективной, а также не отвечающей социальным запросам государства и общества.

Например, обращает на себя внимание низкий процент назначения сотрудников на должности номенклатуры МВД России из резерва. Так, в 2012 г. из кадрового

резерва было назначено лишь 7.5% сотрудников, которые в нем состояли; в 2013 г. 15.8% сотрудников, находящихся в кадровом резерве, получили повышение по службе; в 2014 г. 38.8% сотрудников продвинулись по службе благодаря кадровому резерву. Несмотря на наметившуюся, казалось бы, положительную тенденцию, приведенные цифровые показатели подтверждают низкую эффективность использования кадрового резерва. Такое положение вещей отчасти говорит о формальном состоянии кадрового резерва, а также о далеко не полном использовании кадрового потенциала МВД России как на федеральном, так и на региональном уровне управления¹².

В этой связи можно только приветствовать принятие Указа Президента РФ от 1 марта 2017 г. “Об утверждении положения о кадровом резерве федерального государственного органа”¹³.

Принципы дисциплинарной практики, реализуемые в сфере внутренних дел, образуют определенную систему. Через их призму представляется возможным сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ службы в органах внутренних дел Российской Федерации. Отметим, что принципы дисциплинарной практики не могут существовать автономно от принципов организации и правового регулирования службы в органах внутренних дел, поэтому мы их будем учитывать в том контексте, в котором это необходимо для раскрытия обозначенного вопроса.

Вопросы, связанные с теоретическим обоснованием принципов службы в органах внутренних дел, нашли свое отражение в научной литературе. В частности, П.П. Сергун писал, что “под **принципами государственной службы** следует понимать правовую категорию как основное, руководящее положение, закрепленное непосредственно или косвенно в нормах права, определяющее содержание государственно-служебных отношений, имеющее обязательный характер для участников этих отношений, способствующее осуществлению законных интересов личности, общества и государства”¹⁴. С таким утверждением следует согласиться. Обусловлено это тем, что принципы определяют сущностные аспекты государственно-служебных отношений, именно в принципах отражается все самое главное, являющееся предметом правового регулирования. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что принципы раскрывают сущностные особенности дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

Так, в Федеральном законе “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” определены в целом специальные принципы правового регулирования данного вида государ-

¹² См.: Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2014 г. М., 2015. С. 70.

¹³ См.: Росс. газ. 2017. 6 марта.

¹⁴ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 29.

¹¹ Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Сов. государство и право. 1991. № 2. С. 90.

ственной службы. Такой подход вполне оправдан, поскольку об общих принципах уже достаточно много сказано в целом ряде законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующих государственно-служебные отношения.

Одним из ключевых принципов правового регулирования службы в органах внутренних дел выступает **принцип единоначалия и субординации** (подчиненности) на службе в органах внутренних дел (п. 2.1 ст. 4). Данный принцип четко указывает на вопросы обеспечения законности и дисциплины в служебных отношениях, складывающихся в сфере внутренних дел. Принцип единоначалия позволяет концентрировать всю полноту административной власти в руках соответствующего должностного лица. Кроме того, такое положение дает возможность руководителю осуществлять весь комплекс исполнительно-распорядительных действий в отношении своих подчиненных. Как следует из вышеуказанного Закона, сотрудник органов внутренних дел при выполнении служебных обязанностей подчиняется только прямым руководителям. При этом прямыми руководителями сотрудника являются те, которым он подчинен по службе, в том числе временно. Обратим внимание, что ближайший к сотруднику прямой руководитель — его непосредственный начальник. Между тем сотрудники, не подчиненные друг другу по службе, могут быть старшими или младшими по подчиненности, при этом старшинство сотрудников определяется замещаемой должностью, а в случае, если сотрудники замещают равнозначные должности, — исходя из их специального звания (ст. 4).

Принцип единоначалия характерен для централизованной системы государственного управления. Этот принцип является ведущим в выстраивании вертикальной системы управления, однако следует признать, что при использовании только этого принципа достичь оптимальных результатов можно не всегда. С принципом единоначалия, как правило, связан принцип коллегиальности. Коллегиальность несет в своем содержании элементы демократизма, востребованные в формально установленном управленческом процессе. Кроме того, коллегиальность позволяет учесть различные точки зрения, посмотреть на объект управленческого воздействия с различных сторон и, тем самым, впоследствии принять законное и целесообразное решение. В частности, элементы коллегиальности можно увидеть при проведении служебных проверок по фактам нарушения законности и служебной дисциплины сотрудников. Так, согласно приказу МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 “Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации”¹⁵ определяется, что комиссия для проведения служебной проверки формируется в составе трех и более сотрудников, которые должны обладать необходимыми знаниями и опытом. Комиссию по проведению служебной проверки возглавляет председатель, назначаемый

соответствующим начальником из числа руководителей структурных подразделений органа, организации или подразделения МВД России.

Давая оценку соотношению коллегиальности и единоначалию в сфере государственного управления, Ю.М. Козлов писал: “Коллегиальность и единоначалие есть прежде всего организационные формы государственного управления, кроме того, обозначенные категории являются основными методами работы аппарата управления”¹⁶.

В этой связи без разумного сочетания единоначалия и коллегиальности добиться существенных результатов в деле обеспечения дисциплинарной практики в сфере внутренних дел достаточно сложно. Субординация как принцип правового регулирования служебных отношений предполагает подчинение сотрудника, замещающего нижестоящую должность, сотруднику, который замещает более высокую должность. Это способствует формированию режима дисциплины, позволяет распределять должностные обязанности согласно иерархии должностей, а также определять границы персональной дисциплинарной ответственности сотрудников, занимающих различные должности в системе должностей службы в органах и учреждениях системы МВД России.

Немаловажным принципом организации и правового регулирования службы в органах внутренних дел является принцип осуществления **профессионального отбора кадров**. На службу в органы внутренних дел должны отбираться кадры не по остаточному принципу, как некогда было в истории нашей страны, а действительно достойные, подготовленные, честные и ответственные молодые люди. Такой подход, во-первых, в целом соответствует требованиям дисциплины и законности, во-вторых, прямо вытекает из действующего законодательства. В частности, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. “О противодействии коррупции”¹⁷ к числу основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относит сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу **квалифицированных специалистов** (п. 20 ст. 7).

Если обратиться к истории рассматриваемого вопроса, в частности, к Декрету ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. “О Рабоче-Крестьянской Милиции”¹⁸, можно заметить, что каждый поступавший на службу в милицию обязан был давать подписку о том, что у него нет ограничений для поступления на службу в милицию. Гражданин, поступивший на службу в милицию, был обязан добросовестно и честно исполнять свои обязанности и беспрекословно исполнять поручения и приказы.

В настоящее время отбор на службу в органы внутренних дел Российской Федерации осуществляется на

¹⁶ Козлов Ю.М. Соотношение коллегиальности и единоначалия в советском государственном управлении на современном этапе // Сов. государство и право. 1964. № 2. С. 24.

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

¹⁸ См.: СУ РСФСР. 1920. № 79, ст. 371.

¹⁵ См.: Росс. газ. 2013. 14 июня.

базе доктринальных положений норм международного права, а также Конституции РФ. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.¹⁹ определяет, что каждый гражданин должен иметь без дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст. 25). Как отмечал Б.М. Лазарев, “требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются исключительно характером должностных обязанностей”²⁰.

Согласно Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32). Несмотря на перечисленные выше предписания, отбор на службу в органы внутренних дел осуществляется по установленной правовой процедуре, позволяющей оценить личностные, профессиональные, моральные, а также правовые качества (прошлого правомерное поведение) претендента на службу в органы внутренних дел. Так, порядок отбора на службу в органы внутренних дел определяется приказом МВД России от 18 июля 2014 г. № 595 “О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации”²¹.

Тщательный отбор кадров на службу в органы внутренних дел — это не только залог эффективной работы органов и учреждений системы МВД России, а в некотором смысле гарантия повышения уровня законности и дисциплины в сфере внутренних дел. Органы и учреждения системы МВД России — это прежде всего люди, а эффективность работы государственных структур зависит именно от людей. «От того, каким “человеческим материалом” обладает государственный аппарат — решающим образом зависит качество его работы»²². Д.Н. Бахрах особо подчеркивал, что “управленческая деятельность требует профессионализма”²³.

Следует признать, что чем выше уровень профессионализма и компетентности, тем выше уровень законности и дисциплины в управленческой среде. К числу принципов дисциплинарной практики в органах внутренних дел можно с уверенностью отнести **принцип профессионализма и компетентности**.

Следующий принцип службы в органах внутренних дел также напрямую связан с обеспечением дисциплинарной практики, поскольку он касается **взаимосвязи ограничений, обязанностей, запретов и ответственности сотрудников**. Вполне логично, что режим государственной службы предусматривает целый ряд ограничительно-запретительных предписаний. Те или иные предпи-

сания выполняют различную функциональную роль, одна группа запретов и ограничений не допускает на службу тех лиц, которые по своим личностным и некоторым другим признакам не отвечают предъявляемым требованиям к кандидатам на службу. Отдельные запреты и ограничения не допускают формирования протекционизма в работе с кадрами органов внутренних дел. Так, в Федеральном законе “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации” говорится о том, что сотрудник не может находиться на службе при наличии близкого родства или свойства с сотрудником (руководителем), если замещаемая им должность связана с непосредственной подчиненностью (подконтрольностью) одного из них другому (п. 6 ст. 14).

Обратим внимание, что целый ряд запретов и ограничений, предусмотренных законодательством о службе в органах внутренних дел, непосредственно направлен на противодействие коррупции, а также на недопущение конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. В частности, сотрудник обязан принимать меры по пресечению любой возможности возникновения конфликта интересов. Кроме того, он обязан в письменной форме уведомить непосредственного руководителя о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, как только ему станет об этом известно.

Рассматривая обязанности сотрудника органов внутренних дел, заметим, что от их качественного исполнения в конечном счете зависит эффективность работы соответствующего органа или учреждения системы МВД России. Должное исполнение возложенных на сотрудника обязанностей во многом предопределяет качество дисциплинарной практики. Обязанности, возложенные на сотрудника органов внутренних дел, очень разноплановы, поэтому есть смысл обратить внимание на одну из универсальных обязанностей, от выполнения которой зависит уровень законности и дисциплины в сфере внутренних дел. Так, сотрудник органов внутренних дел обязан уведомлять об обращениях в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. В настоящее время порядок такого уведомления определен приказом МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 “Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений”²⁴.

Соккрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений является грубым нарушением служебной дисциплины со стороны сотрудника органов внутренних дел (ст. 49). По имеющимся данным за 2014 г., от сотрудников органов внутренних дел поступило 3945 уведомлений о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений. В 2013 г. таких обращений было зафиксировано 2536, а в 2012 г. — 1067 уведомлений²⁵.

²⁴ См.: Росс. газ. 2010. 13 июля.

²⁵ См.: Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2014 г. С. 68.

¹⁹ См.: Ведомости ВС СССР. 1976. № 17.

²⁰ Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993. С. 8.

²¹ См.: Росс. газ. 2014. 1 окт.

²² Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 2. С. 19.

²³ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание и принципы // Там же. 1996. № 12. С. 10.

Принцип ответственности пронизывает все аспекты служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, а поэтому он самым непосредственным образом касается и отношений, связанных с осуществлением дисциплинарной практики в сфере внутренних дел. Иногда ошибочно дисциплинарную практику ассоциируют с дисциплинарной ответственностью, что в содержательном плане не верно. Дисциплинарная ответственность — одно из средств обеспечения дисциплинарной практики, в некотором смысле олицетворяет собой дисциплинарное принуждение в содержании служебного отношения. Юридическая ответственность вообще и дисциплинарная ответственность, в частности, в ряде случаев есть гарантия соблюдения режима законности и дисциплины в служебных отношениях. Помимо этого ответственность формирует необходимый уровень правосознания сотрудников, а ее принудительный потенциал обеспечивает добросовестное исполнение сотрудниками возложенных на них функциональных обязанностей. Необходимо отметить, что принцип ответственности в структуре дисциплинарной практики, осуществляемой в сфере внутренних дел, не следует ассоциировать с дисциплинарной ответственностью, несмотря на то что именно меры дисциплинарной ответственности наиболее часто применяются к сотрудникам органов внутренних дел. Как указывает Р.В. Нагорных, «основным видом ответственности служащих правоохранительных органов является дисциплинарная ответственность»²⁶. Так, например, за нарушение законодательства о противодействии коррупции в 2016 г. к дисциплинарной ответственности были привлечены 5910 сотрудников, к уголовной — 588, уволены за совершение коррупционных проступков — 588 сотрудников²⁷.

Вполне очевидно, что принцип ответственности значительно шире принципа дисциплинарной ответственности. Как следует из Указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»²⁸, министр внутренних дел несет персональную ответственность за выполнение задач и осуществление полномочий, возложенных на МВД России. Кроме того, он несет ответственность и за реализацию государственной политики в сфере внутренних дел. Как можем видеть, в тексте нормативного правового акта используется термин «персональная ответственность». В свое время вопросы персональной ответственности весьма содержательно были исследованы К.С. Бельским: «Персональная ответственность в государственном управлении — это предусмотренная материально-правовыми и процессуальными нормами

особая служебная обязанность, исполняя которую, определенное лицо (служащий руководитель) периодически отчитывается о выполнении служебных действий перед компетентным органом, подвергается со стороны последнего официальной оценке (положительной или отрицательной) и в случае отрицательной оценки претерпевает неблагоприятные последствия»²⁹.

Принцип персональной ответственности может выступать в качестве принципа обеспечения дисциплинарной практики в сфере внутренних дел. Однако, как и любой другой принцип, дисциплинарная ответственность должна быть уравновешена предписаниями стимулирующего характера. Только в таком сочетании обозначенный принцип дисциплинарной практики сможет выполнять свою институциональную и функциональную роль. В вопросах обеспечения дисциплинарной практики существенная роль должна быть отведена социальным гарантиям сотрудников. Несмотря на действие Федерального закона от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁰, уровень социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел оставляет желать лучшего. Остается острой проблема предоставления сотрудникам жилого помещения в собственность; обращает на себя внимание недостаточность денежных средств, выделяемых сотрудникам за наем жилых помещений, и др. Заметим, что эти и некоторые другие проблемы подрывают доверие сотрудников в справедливость и последовательность ведомственной социальной политики.

Функциональность социальной политики в сфере внутренних дел обусловлена ее стимулирующим потенциалом, без которого невозможно сбалансировать систему правовых средств, включенных в механизм обеспечения дисциплинарной практики в сфере внутренних дел. Как верно отметил А.В. Малько, «в правовом механизме организации и деятельности государственной службы особое место занимают правовые стимулы и ограничения, которые призваны мотивировать работников государственного аппарата юридическими средствами»³¹.

В этой связи можно сделать вывод о необходимости сочетания в деле укрепления дисциплинарной практики средств различной функциональной направленности и нормативно закрепить в качестве принципа обеспечения дисциплинарной практики **принцип разумного сочетания убеждения, стимулирования и принуждения при применении мер правового воздействия**.

Рассуждая непосредственно о прикладных принципах службы в органах внутренних дел, следует исходить из того, что сотрудник органов внутренних дел в своей деятельности руководствуется законодательством. Так, осуществляя

²⁶ Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 30.

²⁷ См.: Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2016 г. М., 2017. С. 64.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V), ст. 7614.

²⁹ Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении. М., 1988. С. 34.

³⁰ См.: СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1), ст. 4595.

³¹ Малько А.В. Правовые стимулы и правовые ограничения в сфере государственной службы // Правовая наука и реформа юридического образования. Вологда, 1995. С. 112.

свою деятельность, сотрудник реализует положения Федерального закона “О полиции” в той части, в которой это касается его должностной компетенции. Необходимо также отметить, что никто не имеет права вмешиваться в законную деятельность сотрудника полиции. Принцип законности является ключевым для служебной деятельности сотрудника полиции. Можно сказать, что данный принцип выступает неким обобщением, которое интегрирует в свое содержание принципы различной функциональной и институциональной направленности. По нашему мнению, следует согласиться с И.А. Зайцевым, отметившим, что “законность является принципом деятельности органов внутренних дел, требует от каждого сотрудника правильного исполнения законов и ведомственных нормативных правовых актов, усвоения и использования в своей служебной деятельности правовых знаний, правомерного поведения при исполнении должностных обязанностей и правомерного поведения вне службы”³².

Заметим, что вполне логична взаимосвязь уровня законности в обществе и уровня законности в сфере внутренних дел. В этой связи видится целесообразным проведение большой работы по укреплению режима законности, развитию правовой культуры в российском обществе в целом, поскольку без этого повысить уровень законности и правовой культуры в органах внутренних дел будет достаточно проблематично.

Однако, несмотря на имеющиеся проблемы, **принцип законности** — один из важнейших в вопросах укрепления дисциплинарной практики. Более того, можно сделать вывод о том, что и сама дисциплинарная практика направлена на укрепление режима законности в сфере внутренних дел.

Ключевым элементом в структуре правового положения сотрудника органов внутренних дел являются его обязанности. Нужно подчеркнуть, что возложенные на сотрудника обязанности он должен выполнять добросовестно, строго на законодательной или иной правовой основе. Обратим внимание, что права предоставлены сотруднику органов внутренних дел именно для выполнения возложенных на него обязанностей. Поэтому представляется обоснованным предписание Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации” о том, что сотрудник органов внутренних дел не вправе отказаться от выполнения своих служебных обязанностей, если они предусмотрены контрактом о прохождении службы в органах внутренних дел или регламентом (п. 5 ст. 4).

Осуществляя свою правоприменительную деятельность, сотрудники полиции достаточно часто вступают во взаимодействие с гражданами, при этом в ходе такого взаимодействия могут быть ограничены права и свободы последних³³. Между тем ограничения прав и свобод

граждан должны быть обоснованы с точки зрения Конституции РФ и федерального закона. Так, Федеральный закон “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации” определяет, что ограничение прав и свобод гражданина допускается законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также для обеспечения безопасности государства (п. 3 ст. 4).

Данный момент также весьма важен с точки зрения обеспечения дисциплинарной практики, поскольку в ходе ее реализации могут быть ограничены и права самого сотрудника. Представляется, что в этом контексте должны использоваться общие конституционные положения.

В вопросах обеспечения дисциплинарной практики в органах внутренних дел немаловажным принципом является **принцип уважения ко всем сотрудникам вне зависимости от их служебного положения и места службы**. Без уважительного межличностного общения между сотрудниками представить себе нормальный морально-психологический климат в служебных коллективах практически невозможно. Помимо этого очень важно, чтобы руководитель уважительно, с одной стороны, требовательно, а с другой — доброжелательно относился к своим подчиненным, не допускал пренебрежительного отношения к ним, максимально в пределах служебной субординации оказывал содействие подчиненным в решении непростых служебных (а по возможности и личных, бытовых) проблем. Такой подход поднимает авторитет руководителя в глазах подчиненных, повышает их ответственность, в том числе и в деле выполнения возложенных на них функциональных обязанностей. На наш взгляд, такое поведение руководителя укрепит служебную дисциплину и будет сплочивать служебный коллектив.

В вопросах обеспечения дисциплинарной практики не обойтись без принципа, касающегося этического аспекта службы в органах внутренних дел. Необходимо специально акцентировать внимание на этико-правовой составляющей дисциплинарной практики. Некоторое время назад попытки возродить этическую составляющую в системе МВД России уже предпринимались. Однако, несмотря на их формальную определенность, в профессиональной среде в силу целого ряда объективных и субъективных причин они не получили должного развития.

Здесь, вероятно, уместно вспомнить некоторые положения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 3 мая 1984 г. “О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел”³⁴, в частности положение о том, что сотрудник должен с **достоинством и честью** вести себя вне службы, быть примером в соблюдении общественного порядка и норм морали, удерживать других от нарушений правопорядка, самоотверженно защищать законные интересы общества и граждан. Несмотря на

³² Зайцев И.А. Дисциплина и законность в органах внутренних дел // Вестник Московск. ун-та МВД России. 2007. № 5. С. 40.

³³ См.: Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан. М., 2016. С. 212.

³⁴ См.: Ведомости ВС СССР. 1984. № 19, ст. 342.

некоторый пафос данного предписания, оно не утратило своей практической значимости и может быть вполне востребовано в настоящее время при обеспечении дисциплинарной практики.

Еще один принцип, на который обращается внимание в Федеральном законе “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации”: сотруднику органов внутренних дел запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. Так, при осуществлении служебной деятельности сотрудник не должен быть связан решениями политических партий, а также общественных объединений и религиозных организаций (п. 6 ст. 4). Такой подход вполне оправдан, более того, обратим внимание, что принцип политической нейтральности государственных служащих закреплён в законодательстве многих зарубежных государств³⁵.

Закрепление рассматриваемого принципа обусловлено тем, что государственный служащий должен быть независим от какой-либо политической конъюнктуры, быть беспристрастным в выполнении своих функциональных и административных обязанностей. Политическая нейтральность сотрудников органов внутренних дел делает службу стабильной и устойчивой. Сохранение нейтральной политической позиции позволяет сбалансировать личные и служебные интересы сотрудников, а также исключить политизацию органов правопорядка. Как верно отметил Л.К. Суворов, “в условиях политического плюрализма независимость и беспристрастность работников правоохранительных органов становится все более важным фактором обеспечения стабильности правопорядка”³⁶.

Однако подчеркнем, что политическая нейтральность государственного служащего не означает того, что он не

может иметь каких-либо политических предпочтений или убеждений. Отметим также, что статус государственного служащего не предполагает абсолютных ограничений в избирательном процессе. Государственному служащему вообще и сотруднику органов внутренних дел, в частности, запрещается использовать административные, информационные ресурсы той должности, которую он занимает. Кроме того, публичному служащему запрещается задействовать инфраструктуру органов государственной власти и управления в политических целях. Подобные ограничения в полной мере обоснованы, они существуют в различных странах, они также востребованы режимом дисциплинарной практики, реализуемой в сфере внутренних дел.

И последний принцип дисциплинарной практики, который имеет место в сфере внутренних дел, — **принцип гласности**. Гласность предполагает информирование сотрудников о применяемых к ним мерах дисциплинарной ответственности, а также примененных поощрениях. Информирование о применении последних, а также вручение государственных наград и поощрений происходит в торжественной обстановке. Это повышает значимость поощрения, а также формирует позитивную служебную мотивацию. Заметим, что принцип гласности в ряде случаев конкурирует с принципом профессиональной тайны, такой подход в целом объективен. Тем не менее в условиях развития информационного общества необходимо разумное сочетание принципа гласности и профессиональной тайны. Особенно важно это по отношению к сотрудникам органов внутренних дел, не имеющих прямого отношения к информации ограниченного характера (к сожалению, очень часто это сочетание не применяется вообще).

В завершение отметим, что **принципы дисциплинарной практики** — это основополагающие предписания, касающиеся приоритетных направлений повышения эффективности функционирования органов внутренних дел, а также формирующие систему правовых средств различного институционального и функционального характера с целью укрепления режима законности и дисциплины в сфере внутренних дел.

³⁵ См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. 1992. № 9. С. 117.

³⁶ Суворов Л.К. Об ограничении политических прав и свобод работников правоохранительных органов // Там же. 1994. № 11. С. 119.