

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

**ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ
СРЕДСТВА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ
ПРАКТИКИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОРГАНАХ МВД РОССИИ**

Методические (практические) рекомендации

Москва • 2017

УДК 355.13
ББК 67.401.213
П68

Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России

Авторы: Тарасов Ю. Ю., Закатов В. В., Семченко А. С., Нефедов А. В., Фомина А. М., Мирзорустамов М. М.

Рецензенты: заместитель начальника кафедры организации деятельности ОВД ЦКШУ Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции *М.А. Москалев*; доцент кафедры управления деятельностью подразделений ООП ЦКШУ Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции *А.Г. Николаев*; начальник ОК УРЛС УМВД России по Владимирской области, полковник внутренней службы *С.В. Шмелькова*; начальник УРЛС УМВД России по Ярославской области, полковник внутренней службы *В.Р. Никулин*.

П68

Правовые, организационные и педагогические средства совершенствования дисциплинарной практики в территориальных органах МВД России : методические (практические) рекомендации / Ю. Ю. Тарасов и др. М. : Академия управления МВД России, 2017. – 36 с.

ISBN 978-5-906942-00-05

В методических (практических) рекомендациях представлен анализ понятия и содержание дисциплинарной практики в органах внутренних дел, анализ административно-правовых, этических и нравственно-педагогических норм, ее обеспечивающих, эффективности ее применения и разработана на этой основе система мер по совершенствованию дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

Методические (практические) рекомендации предназначены для практического применения руководителями всех уровней и подразделениями по работе с личным составом территориальных органов МВД России, а также для организации обучения слушателей в ведомственных образовательных организациях.

УДК 355.13
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-906942-00-05

© Академия управления МВД России, 2017

ВВЕДЕНИЕ

Высокий уровень служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел – один из факторов, который определяет эффективность их деятельности по защите личности от противоправных посягательств, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, утверждает авторитет сотрудников органов внутренних дел среди населения.

Особое место в системе общественных отношений, складывающихся в сфере государственной службы, в том числе и в органах внутренних дел, занимают институты служебной дисциплины и дисциплинарной практики, на развитие и совершенствование которых и направлены данные методические рекомендации.

Вместе с тем, не отрицая значения дальнейшего совершенствования законодательства, действующего в данной сфере, необходимо отметить то, что несмотря на некоторые недостатки современного нормативно-правового регулирования указанных вопросов, действующие в настоящее время законодательные и иные нормативные правовые акты позволяют в достаточной степени поддерживать необходимый уровень служебной дисциплины в органах внутренних дел. Вопрос, по сути, сводится к знанию и умению применять имеющиеся правовые нормы в повседневной практической деятельности.

Приходится констатировать, что институт дисциплинарной практики как один из видов юрисдикционной деятельности изучен лишь фрагментарно и не отражает всего разнообразия реальных дисциплинарных правоотношений, складывающихся в различных социальных сферах. Существующая дисциплинарная практика не в полной мере обеспечивает поддержание должного уровня служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел.

Представленные методические рекомендации содержат вопросы истории возникновения и становления дисциплинарных отношений в правоохранительных органах, правового регулирования дисциплинарной ответственности и правил ее применения в органах внутренних дел, организационно-правовые процедуры установления состава дисциплинарного правонарушения, определяют дисциплинарную власть и ее формы в структурных подразделениях органов внутренних дел.

Кроме того, рассматриваются вопросы совершенствования дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

1. История создания дисциплинарных отношений в органах внутренних дел

В течение XX в. содержание дисциплинарных отношений при прохождении государственной службы в России дважды подвергалось радикальному реформированию, что вызывало настоятельную необходимость научного осмысления обновленного характера отношений, возникающих между государственными служащими и их руководителями (начальниками).

В августе 1919 г. заместителем Народного комиссара внутренних дел и заместителем заведующего Главмилиции РСФСР был утвержден Дисциплинарный устав для служащих советской рабоче-крестьянской милиции.

В Дисциплинарном уставе милиции понятие «дисциплина в милиции» и его содержание не были определены, хотя из анализа текста опосредованно вытекает, что под дисциплиной в милиции понималось строгое и неуклонное исполнение обязанностей по службе.

Первый Дисциплинарный устав милиции определял полномочия командного состава по наложению дисциплинарных взысканий на подчиненных. Заведующий Главмилиции и начальник губернского управления милиции имели одинаковые дисциплинарные права. Меньшими по объему дисциплинарными правами обладали соответственно начальники уездных, городских и волостных милиций.

Устав провозглашал индивидуальный подход к лицу, нарушившему дисциплину, и поэтому при избрании меры наказания руководитель должен был учитывать степень вины, срок службы, обстоятельства дела, предыдущее поведение нарушителя.

В Дисциплинарном уставе милиции указывался перечень накладываемых на подчиненных взысканий (предостережение, выговор в строю или в приказе милиции, наряд вне очереди, арест не свыше 10 суток, смещение на нижестоящую должность, увольнение со службы).

Весьма примечательно, что распространение действия Дисциплинарного устава Красной Армии на личный состав милиции в военных условиях объяснимо и понятно, но сохранение его правомочий в послевоенный период являлось нонсенсом, так как работники милиции несли государственную службу, в значительной степени отличающуюся от воинской. Естественно, что их дисциплинарные отношения во многом отличались от армейских и обуславливали необходимость их регулирования на основе особых правовых актов.

В соответствии с п. 12 Положения о милиции предусматривалось, что работники милиции несут дисциплинарную ответственность «согласно Уставу о дисциплинарных наказаниях, вырабатываемых Главным управлением милиции в соответствии с воинским дисциплинарным уставом». Из этого следует, что законодатель уполномочил НКВД РСФСР разработать новый текст не дисциплинарного устава, а устава о наказаниях в дисциплинарном порядке, который бы трансформировал нормы воинского дисциплинарного устава применительно к личному составу милиции и должен был концептуально соответствовать Дисциплинарному уставу РККА.

Таким документом, который реализовал вышеназванные требования ВЦИК и СНК РСФСР и привел дисциплинарные отношения в милиции в соответствие с новыми политическими, экономическими и социальными реалиями страны послевоенного периода, явился Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции 1923 г. Он был утвержден комиссией в составе заместителя Наркома внутренних дел, заместителя председателя Реввоенсовета Республики, наркомов юстиции и труда РСФСР и объявлен приказом НКВД от 4 сентября 1923 г. Из ведомственного нормативного акта, которым являлся Дисциплинарный устав милиции (1919 г.), он превратился в межведомственный документ четырех наркоматов.

Наиболее важное и существенное достоинство нового дисциплинарного устава состояло в том, что он впервые нормативно закрепил сущность «революционной милицейской дисциплины», под которой понималось «точное соблюдение установленных в рабоче-крестьянской милиции законами и уставами правил службы и обязанностей поведения служащих».

В Дисциплинарном уставе РК милиции (1923 г.) усиливалась карательная направленность дисциплинарных взысканий. Максимальная продолжительность дисциплинарного ареста возросла в три раза и достигла 30 суток. Появились новые виды дисциплинарных взысканий: не увольнение из казарменного помещения во внеслужебное время до двух недель (для тех, кто должен был жить в казармах), а также лишение права на повышение по службе, на получение наград и отличий по службе на срок от 4 до 8 месяцев.

Большим недостатком содержания Дисциплинарного устава милиции (1923 г.) являлось отсутствие в нем норм, содержащих основание и порядок поощрения личного состава, т. к. дисциплинарная практика любого руководителя регламентировалась двумя разными правовыми документами: поощрение осуществлялось на основе Правил прохождения службы в милиции, а наказание – в соответствии с нормами Дисциплинарного устава.

В главу о порядке разбора, жалобы подчиненного на дисциплинарное взыскание была включена норма, что жалобы нельзя приносить «во время исполнения служебных обязанностей». Последнее, по нашему мнению, практически дезавуировало право подчиненного на ее подачу, т. к. личный состав в этот период ежедневно работал по 10–12 часов без выходных дней. Данная норма была аннулирована Дисциплинарным уставом милиции 1926 г.

Расширялась система мер морального воздействия к нарушителям дисциплины (словесное предупреждение, замечание в приказе, словесный выговор) и круг лиц, которым предоставлялись правомочия по наложению дисциплинарных взысканий на подчиненный состав. Эти права получили помощники начальников органов, – от помощника начальника милиции республики до помощника начальника района, комиссары, начальники отделений милиции, старшие милиционеры. Кроме того, была проведена дифференциация дисциплинарных прав руководящего состава разного должностного уровня.

Таким образом, Дисциплинарный Устав РК милиции (1923 г.) являлся важным правовым документом, урегулировавшим многие вопросы дисциплинарных отношений в органах милиции. В нем также были устранены нормы, присущие воинским дисциплинарным уставам, определено содержание понятия «милицейская дисциплина».

Хотя сокращение штатов органов милиции осуществлялось за счет тех лиц, которые в своей служебной деятельности злоупотребляли служебным положением, постоянно нарушали служебную дисциплину, в дисциплинарных отношениях в милиции в этот период сформировались определенные негативные тенденции.

Первая тенденция – низкое состояние служебной дисциплины и законности в рядах милиции и отсутствие позитивных подвижек в этом вопросе на протяжении многих лет.

Среди дисциплинарных нарушений наибольшее распространение получили грубость, нетактичное поведение в отношении граждан и пьянство.

Практически каждое четвертое дисциплинарное нарушение было связано с употреблением спиртных напитков на службе.

Нормативное закрепление привлечения работников милиции и уголовного розыска к ответственности за нахождение в общественном месте в состоянии опьянения при исполнении служебных обязанностей устанавливалось Дисциплинарным уставом РК милиции (1923 г.). Причем проступок квалифицировался и как уголовное, и как дисциплинарное нарушение. В случае нахождения

в нетрезвом состоянии при исполнении служебных обязанностей наступала ответственность по ст. 109 Уголовного кодекса РСФСР, в другом случае – дисциплинарная ответственность.

При этом меры дисциплинарного воздействия не были для руководителя альтернативными, они императивно устанавливались Дисциплинарным уставом: дисциплинарный арест на 30 суток либо смещение на нижестоящую должность.

Вторая тенденция – администрирование дисциплинарной практики руководителей милиции, принятие неадекватных обстоятельствам дела и содержания проступка дисциплинарных мер воздействия к нарушителям.

Зачастую это происходило не только ввиду правовой безграмотности и малой опытности в руководстве подчиненными определенной части командного (начальствующего) состава милиции, но также из-за подмены понятий, при которой ряд руководителей рассматривал дисциплинарное взыскание не как меру воспитательного характера, а как кару по отношению к провинившемуся подчиненному.

Многие были искренне убеждены, что подобная административно-карательная практика по отношению к подчиненному – наиболее эффективное воспитательное средство.

Исследования показали, что во всех областных и губернских управлениях милиции в течение года количество наложенных дисциплинарных взысканий превышало численность личного состава. Другими словами, каждый сотрудник в течение календарного года наказывался в дисциплинарном порядке, а в некоторых регионах – по несколько раз.

Усугубляло проблему и превалирование в дисциплинарной практики руководителей милиции мер принуждения над мерами поощрения.

При этом отметим, что бессистемная дисциплинарная практика руководящего состава по увольнению из органов милиции в дисциплинарном порядке работников без достаточных на то оснований, учета содеянного, личности нарушителя имело самые отрицательные воспитательные последствия.

Так, в приказе по Петроградской губернской милиции (1923 г.) отмечалось, что предоставленное начальникам отделений милиции право на увольнение со службы младших милиционеров используется во вред службе.

Отдельные «начальствующие лица так увлеклись увольнением, что при этом в большинстве случаев не разбираются со степенью сделанного тем или иным милиционером проступка».

Зачастую работники милиции увольнялись со службы с формулировкой «без права поступления в ряды милиции», что являлось превышением должностных полномочий первых руководителей органов милиции, т. к. подобные действия ущемляли гражданские права работников милиции. К тому же подобное решение мог принять только народный суд. Впоследствии в эту правовую коллизию были внесены коррективы. Увольнение лиц, поведение которых дискредитировало Советскую власть или милицию, с подобной формулировкой осуществлялось только через суд.

Так как в содержание служебной дисциплины работников милиции включались нормы, регулировавшие трудовую дисциплину, то одной из сложных проблем являлись профилактика и недопущение совершения государственными служащими особого вида государственной службы (работниками милиции) прогулов. К тому же их уровень среди личного состава милиции в несколько раз был выше, чем среди рабочих промышленных предприятий.

Так, в Московской городской милиции в 1927 г. невыход на службу без уважительных причин составлял ежемесячно в среднем 9 %, в то время как среди рабочих – 1,5–2,0 %. О массовости этого негативного явления говорят и другие данные. При штатной численности милиции Москвы около 3,5 тыс. человек за 5 месяцев 1926–1927 гг. прогулы совершили 1 888 сотрудников, то есть каждый второй.

Зачастую руководящий состав исходил из ложной посылки, что укрепление служебной дисциплины в рядах милиции напрямую зависит от приравнивания правового статуса работников милиции к военнослужащим.

В то же время совсем не принималось во внимание, что работники милиции, в соответствии с Кодексом законов о труде, являлись лицами наемного труда и, в отличие от военнослужащих РККА, не мобилизовывались и не призывались на службу, а поступали на нее в добровольном порядке, таким образом, могли в любое время покинуть эту службу.

К тому же не надо забывать, что служебная деятельность работников милиции, в отличие от военнослужащих, не поддавалась строгой регламентации ввиду особой специфики их труда, проживания личного состава вне казарменных помещений.

Стратегическим направлением профилактики нарушения служебной дисциплины и законности являлось повышение общего профессионально-милицейского уровня подготовки кадров, «ликвидация, – как отмечалось в резолюции совещания заведующих губернскими отделами управления в 1923 году, – правовой безграмот-

ности и создание единообразных методов работы на основе законов». Одним из составляющих элементов содержания дисциплины в милиции являлась культура поведения ее работников при общении с гражданами, коллегами по службе.

Данный подход имел правовую форму. Впервые в практике советской рабоче-крестьянской милиции был принят нормативный документ, который регулировал сферу этических взаимоотношений работников государственных органов с гражданами. Таким документом являлся приказ Главмилиции от 22 июня 1922 г. № 35 «О вежливом обращении милиции с народонаселением». В приказе говорилось, что «человек, поставленный блюсти общественную нравственность, собственную должен иметь безупречную. Понятие и представление о милиции у населения связано с честью, справедливостью, законностью, культурой и прочими лучшими качествами безупречных людей».

В этом же приказе впервые нормативно закреплён перечень средств и мер воспитательного и дисциплинарного воздействия со стороны начальствующего состава. К средствам воспитательного воздействия относились: внушение, агитация и личный пример. В дисциплинарной же практике руководящего состава Главмилиции предлагалось опираться только на меры наказания (штрафы, аресты в дисциплинарном порядке) вплоть до административно-карательных мер (отстранение от должности, предание суду). Игнорирование такого метода стимулирования служебной деятельности, как поощрение за культуру труда, уважительное отношение к гражданам, являлось существенным недостатком содержания данного приказа.

Итак, в период нэпа служебная дисциплина работников милиции оставалась на низком уровне. В связи с этим командный (начальствующей) состав увеличен был наложением дисциплинарных взысканий в виде дисциплинарных арестов и увольнений со службы.

Одновременно на состояние служебной дисциплины негативное влияние оказывал высокий уровень преступности в рядах милиции.

2. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности и правил ее применения в органах внутренних дел. Организационно-правовые процедуры установления состава дисциплинарного правонарушения

Особое место в системе общественных отношений, складывающихся в сфере государственной службы, в том числе и в органах внутренних дел, занимают институты служебной дисциплины и дисциплинарной практики.

Служебная дисциплина представляет собой разновидность нравственных и правовых отношений, характеризующихся высокой категоричностью и жесткостью связей, и означает соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав.

В Толковом словаре В. И. Даля дисциплина определяется как повиновение, послушание, порядок подчиненности.

В юридической литературе в качестве важного условия поддержания служебной дисциплины в полиции и ее атрибута выделяется институт единоначалия. При единоначалии достигается безусловное и строжайшее единство воли и обеспечивается наилучшее использование возможностей органа, подразделения, учреждения. Органы внутренних дел, призванные стоять на страже правопорядка, могут успешно решать эти важнейшие государственные вопросы лишь при условии абсолютной согласованности действий личного состава. Такая согласованность достигается благодаря максимальному единству воли и деятельности и является необходимым условием их мобильности, организованности и оперативности. Единоначалие означает сосредоточение в руках руководителя всех нитей управления, имеет своей целью установление личной ответственности за порученное дело, за исполнение принятых решений. Оно исключает неорганизованность в работе, дает возможность руководящим кадрам наилучшим образом проявить свои организаторские и волевые

способности, необходимые в деятельности органов внутренних дел. Единство, слаженность и ответственность многих сотрудников в общем процессе осуществления служебных полномочий как раз и обеспечивается подчинением их воли воле одного лица – руководителя.

Таким образом, главное в служебной дисциплине – это глубоко осознанное повиновение и исполнительность, т. е. беспрекословное подчинение начальнику, своевременное и точное выполнение его приказов, распоряжений и команд. Начальник, проявляя высокую требовательность к подчиненным, исходит из интересов дела, требований Присяги, уставов и приказов. Они обязывают его решительно и твердо требовать от своих подчиненных строгого соблюдения дисциплины, уставного порядка и организованности.

Другой особенностью служебной дисциплины в органах внутренних дел является глубокое понимание сотрудниками своего служебного долга и личной ответственности за качественное выполнение должностных обязанностей. Это нравственно-правовая особенность дисциплины сотрудника. Понимание сотрудниками своего служебного долга и личной ответственности за качество исполнения обязанностей делает служебную дисциплину важнейшим условием высокой оперативной готовности и организованности органов, частей и подразделений, их способности решать поставленные задачи и правильно отражать действительность, отдавать себе отчет в результатах своего воздействия на нее, действовать в соответствии с интересами человека, общества и государства, творчески выполнять приказы Министра внутренних дел РФ и начальников всех степеней.

Отличительной чертой служебной дисциплины является специфический характер власти и подчинения, суть которого состоит в категоричности и императивности приказов и распоряжений начальников и в высокой степени подчинения подчиненных сотрудников. Это означает, что правила служебной дисциплины не допускают каких-либо отступлений от содержащихся в них предписаний, исключают возможность решения вопроса об их соблюдении в зависимости от усмотрения лиц, на которых распространяются эти нормы. Как можно заметить, понятие дисциплины неразрывно связано с подчинением определенному порядку деятельности.

Дисциплинарная ответственность является одним из средств укрепления служебной дисциплины. Государственное принуждение, проявляющееся в форме дисциплинарных взысканий, направлено на охрану отношений, связанных с исполнением государственными служащими своих должностных обязанностей. В современном сложном мире термин «ответственность» употребляется в самых различных смыслах, содержаниях и контекстах. Невозможно представить какое-

то одно, причем бесспорное, оптимальное определение этого термина. Например, ответственность может рассматриваться как философско-социологическое понятие, отражающее объективный исторически конкретный характер взаимоотношений между индивидом, коллективом, обществом, с точки зрения сознательного осуществления предъявляемых к ним взаимных требований. Различают ответственность юридическую, моральную, эстетическую, личную, коллективную, групповую, личности, т. е. гражданина, общества, государства и др. Возможны деления, градации ответственности на политическую, социальную, этническую и др. Дисциплинарная ответственность – понятие, тесно примыкающее к трудовому и административному праву.

Законодательство РФ, возложив на начальников органов организаций и подразделений внутренних дел ответственность за морально-психологическое состояние личного состава, уровень их подготовки, предоставило им широкие полномочия по поддержанию порядка и служебной дисциплины. Это объясняется тем, что нарушение служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел обладает в ряде случаев значительно большей степенью общественной опасности, чем нарушение, совершенное работником любой организации.

Важно отметить, что все без исключения источники, в которых дается определение понятию «дисциплинарная практика», основу ее применения в обязательном порядке связывают с точным соблюдением законов, Присяги и других административно-правовых актов, регулирующих дисциплину. В зависимости от того как соблюдаются нормы, регулирующие дисциплину, применяются средства поощрения или взыскания, т. е. речь идет о юридическом процессе, который характеризуется следующими признаками:

- это сознательная и целенаправленная деятельность, состоящая в реализации властных полномочий субъектами публичной власти, запрограммированной на достижение определенного юридического результата;

- это решение индивидуально-конкретных дел;

- он документируется, промежуточные и окончательные итоги процесса отражаются в официальных документах;

- имеется развернутая детальная регламентация этой деятельности юридическими нормами.

Таким образом, можно предположить, что речь идет о юридическом процессе или правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, т. е. юридической практике. Анализируя составляющие правоприменительной дисциплинарной практики, можно предположить, что процессуальная деятельность субъектов дисциплинарной практики есть «совокупность последовательных действий, совершаемых для до-

стижения определенного результата». В данном случае под результатом необходимо понимать позитивные качества служебной дисциплины. Исходя из смысла общенаучных правовых методов государственного управления – принуждения и поощрения, – правовыми средствами метода принуждения являются меры дисциплинарной ответственности – взыскания, а метода поощрения – собственно поощрения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что элементами процессуальной деятельности субъектов дисциплинарной практики являются: процедурная деятельность по применению мер дисциплинарных поощрений и юрисдикционная деятельность по применению мер дисциплинарной ответственности.

Функции дисциплинарной практики проявляются на двух уровнях:

– на внешнем, когда роль, которую выполняет социальный институт или система относительно потребностей или интересов всей социальной системы государства, общества, т. е. организации (системы) более высокого уровня. Так, институт дисциплинарной практики в органах внутренних дел, являясь типом практики юридической, выполняет свою роль внутри системы органов исполнительной власти;

– на внутреннем, когда роль, которая ставится в зависимость и наблюдается между различными компонентами единого социального процесса, когда изменения одной части системы оказываются производными от изменений в другой ее части. Например, изменив (ужесточив или ослабив) нормы дисциплинарной ответственности за какой-либо вид дисциплинарных проступков, правомерно и логично ожидать изменений в правоотношениях субъектов дисциплинарной практики.

Дисциплинарная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности, существующий в отечественной правовой системе. Основанием дисциплинарной ответственности является установленный в предусмотренном правовыми нормами порядке факт совершения лицом дисциплинарного (должностного) проступка.

Основание – это существенный признак, по которому распределяются явления, понятия. Определение основания привлечения к дисциплинарной ответственности означает установление обстоятельств, в связи с которыми этот вид юридической ответственности существует и применяется.

Поскольку дисциплинарная ответственность проходит стадии установления и применения, постольку выделяют основания установления дисциплинарной ответственности и основания ее применения.

Основаниями установления дисциплинарной ответственности, т. е. признания деяний нарушениями служебной дисциплины, являются:

– совершение этих деяний (либо наличие реальных предпосылок их совершения);

- опасность (общественная вредность) таких деяний для интересов органов внутренних дел;
- их относительная распространенность;
- невозможность воздействия на них иными средствами (дисциплинарного пресечения, убеждения и т. п.).

Теория права, как и любое другое правонарушение, рассматривает содержание дисциплинарного проступка через совокупность юридических признаков: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона. Иными словами, формально-правовым основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является наличие в деянии нарушителя признаков юридического состава дисциплинарного проступка.

Объектом посягательства любого проступка в системе государственной гражданской службы являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении того или иного вида государственной деятельности. Посягательства на данные общественные отношения выступают в виде нарушений государственной дисциплины или отдельных ее видов. В качестве объекта, на который непосредственно посягает тот или иной дисциплинарный проступок, выступают конкретные правомочия (их неосуществление или превышение) или обязанности (их неисполнение или ненадлежащее исполнение).

К признакам объективной стороны дисциплинарного проступка прежде всего относится само противоправное деяние, посягающее на государственную дисциплину. Оно может быть выражено в форме как действия, так и бездействия. Круг таких деяний весьма широк и неоднороден, что является одной из причин отсутствия в дисциплинарном законодательстве единой, целостной системы составов проступков.

Субъектами дисциплинарного проступка в юридической литературе признаются только физические лица. В качестве субъектов дисциплинарных проступков могут выступать как рядовые гражданские служащие, так и должностные лица, причем в отличие от законодательства об административных правонарушениях должностные лица несут дисциплинарную ответственность на равных основаниях с рядовыми служащими.

Субъективной стороной дисциплинарного проступка в государственном аппарате является совокупность признаков, характеризующих психическое отношение правонарушителя к своему противоправному деянию и к его возможным вредным последствиям. Прежде всего в качестве такого признака выступает вина. С точки зрения теории наличие виновности лица является одним из обязательных условий его привлечения к юридической ответственности (некоторые исключения предусмотрены при привлечении лица к гражданско-правовой ответственности, которая носит правосстановительный

характер). Поскольку дисциплинарная ответственность наряду с административной и уголовной относится к карательным видам юридической ответственности, то в данном случае речь идет скорее о недостаточном уровне юридической техники, чем о принципиальной позиции законодателя, установившего дифференцированный подход к основаниям дисциплинарной ответственности для публичных служащих и иных категорий работников. В зависимости от формы вины дисциплинарные проступки квалифицируются как умышленные (совершенные с прямым и косвенным умыслом) и неосторожные (явившиеся результатом самонадеянности или небрежности). Умышленным является такое поведение гражданского служащего, когда он сознает противоправный характер своего поведения, предвидит его вредные последствия и желает или сознательно допускает их наступление либо относится к ним безразлично. Неосторожность имеет место, если лицо не предвидит вредных последствий своего поведения, однако могло и должно было предвидеть их наступление.

Таким образом, как и для привлечения к любой иной ответственности, для применения мер дисциплинарной ответственности требуется наличие состава правонарушения.

Во-первых, действия работника должны быть противоправными, т. е. нарушать законодательство, либо локальные нормативные акты, либо требования трудового договора.

Во-вторых, действия работника причинили вред работодателю независимо от его характера. Это может быть имущественный ущерб либо вред, нанесенный порядку, существующему в организации.

В-третьих, вина. При отсутствии вины работника привлечение его к ответственности недопустимо.

В юридическом плане о дисциплинарном проступке можно говорить лишь тогда, когда в действиях лица содержатся все признаки состава дисциплинарного проступка. Состав дисциплинарного проступка может быть определен как «совокупность признаков, характеризующих деяние с объективной и субъективной сторон, необходимых и достаточных для привлечения лица к дисциплинарной ответственности». В действующем законодательстве действия или бездействие, образующие должностной проступок, в отличие от уголовных преступлений и административных правонарушений, не представлены составом юридических фактов в силу их чрезвычайного многообразия. Именно по этой причине любые нарушения обязанностей, возложенных на государственного служащего, считаются должностным проступком. Имело место нарушение служебных обязанностей или нет, решает компетентный орган или руководитель по обстоятельствам каждого конкретного случая.

Правовую основу дисциплинарного производства в отношении сотрудников органов внутренних дел составляют Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 14.10.2012 г. №1377 «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации», ведомственные нормативные правовые акты.

Вопросы о привлечении сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности решаются в ходе дисциплинарного производства. Под дисциплинарным производством в юридической литературе понимаются нормативно установленный порядок и форма осуществления юридических действий рассмотрения и разрешения дисциплинарных проступков, а также юридические формы результатов соответствующих процессуальных действий.

Процедура наложения дисциплинарного взыскания должна включать следующие стадии:

- выявление дисциплинарного проступка и расследование дела;
- вынесение решения о необходимости привлечения сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности и выбор применяемой меры ответственности;
- исполнение дисциплинарного взыскания;
- обжалование взыскания;
- прекращение дисциплинарного дела в связи с окончанием срока действия дисциплинарного взыскания или досрочным его снятием.

В работе по укреплению служебной дисциплины и законности важную роль играет обучение руководящего состава органов внутренних дел практике проведения служебных проверок. Их назначение состоит в том, чтобы обеспечить субъекта дисциплинарной власти подробной информацией, необходимой для законного и объективного решения дела; она может иметь место лишь при наличии данных, указывающих на совершение лицом дисциплинарного или иного проступка.

Проведение служебной проверки в отношении сотрудника органов внутренних дел регламентирована 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».

Основанием для проведения служебной проверки является необходимость выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных ст. 14 Федерального закона «О службе...», а также заявление сотрудника.

Дисциплинарное производство в отношении сотрудников органов внутренних дел основывается на следующих принципах:

- законности;
- объективной истины;
- презумпции невиновности;
- обеспечения гарантий неприкосновенности личности;
- охраны чести и достоинства личности;
- обеспечения права на защиту;
- гласности;
- публичности;
- равенства сторон;
- состязательности;
- самостоятельности принятия решения;
- ответственности субъектов дисциплинарного производства.

Таким образом, для достижения позитивных результатов в укреплении дисциплины руководителям необходимо:

- раскрывать нравственное положение норм служебной дисциплины, этикета, такта, профессионально-ориентированного поведения;

- обеспечить поддержание в органах внутренних дел уставного порядка, четкой регламентации деятельности личного состава, систематически повторяемых действий, приучающих к служебной дисциплине (развод, инструктаж, занятия, доклад о выполнении, разбор, подведение итогов);

- добиваться выработки у личного состава привычки к организованности, пунктуальности, безупречности поведения;

- использовать коллективное и общественное мнение, моральные санкции и силу группового мнения, собраний, общественных организаций, комиссий, советов ветеранов, наставников;

- обеспечить адекватное использование дисциплинарной практики.

В заключение следует отметить важнейший принцип дисциплинарной практики – неотвратимость ответственности, означающая, что ни один проступок, совершенный сотрудником ОВД, не должен оставаться вне поля зрения. В то же время реализация этого принципа должна быть закреплена в обязанности возбуждения дисциплинарного производства по каждому случаю нарушения сотрудником служебной дисциплины. Это само по себе будет иметь большое превентивное значение независимо от того, завершается дисциплинарное производство стадией реализации дисциплинарной ответственности или же с учетом личности нарушителя и обстоятельств совершения сотрудником дисциплинарного проступка прекращается до нее.

3. Дисциплинарная власть и ее формы в органах, организациях и подразделениях органов внутренних дел

Важным условием управления коллективом, дисциплинарными отношениями является эффективное использование влияния, лидерства, власти.

Влияние – это любое поведение человека, вносящее изменение в поведение другого человека.

Лидерство – способность оказывать влияние на личность, группу, направляя их на достижение целей организации, способность добиться поставленной задачи с помощью других людей.

Фактически в ОВД устанавливается следующий баланс власти. Власть подчиненных частично проявляется в реальном осуществлении больших полномочий, чем предусмотрено в официальном внутреннем трудовом распорядке.

Какие же полномочия входят в понятие дисциплинарной власти начальника органа внутренних дел? Под дисциплинарной властью начальника органа внутренних дел понимаются предоставленные ему законами, дисциплинарным уставом и иными нормативными актами права по применению без предварительного согласования с какими-либо органами к подчиненным лицам рядового и начальствующего состава различных видов поощрения и мер дисциплинарного воздействия в целях обеспечения высокого уровня дисциплины, четкого выполнения служебных задач. Эти права неразрывно связаны с обязанностью каждого начальника активно использовать свои дисциплинарные полномочия, своевременно поощрять отличившихся и применять необходимые меры воздействия к провинившимся подчиненным.

При нарушении дисциплины подчиненным начальник должен напомнить ему о служебных обязанностях и предупредить о недопустимости таких действий, а при необходимости, в зависимости от тяжести совершенного проступка и степени вины, подвергнуть виновного дисциплинарному взысканию. При этом лица рядового и начальствующего состава, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от привлечения к уголовной ответственности, если в их действиях содержатся признаки состава преступления.

Начальник прежде всего несет ответственность за состояние дисциплины среди своих подчиненных. Он должен постоянно подавать им пример соблюдения Конституции РФ, норм законодательства РФ, безупречного выполнения требований присяги, уставов, приказов, норм морали, развивать и поддерживать у подчиненных сознание слу-

жебного долга, чести и достоинства, поощрять за разумную инициативу, усердие и отличия по службе и строго взыскивать с нерадивых.

Особое внимание начальника должно быть направлено на изучение индивидуальных качеств подчиненных, поддержание уставных взаимоотношений между ними, сплочение коллектива, своевременное выявление причин и предупреждение проступков подчиненных, создание нетерпимого отношения к нарушениям дисциплины. При этом он обязан всемерно использовать силу общественного воздействия коллектива.

Начальники в органах внутренних дел наделены большими полномочиями по применению к подчиненным сотрудникам и работникам поощрений, взысканий и иных мер воздействия в целях воспитания и обеспечения дисциплины и порядка во вверенных им органах, организациях и подразделениях. Использование этих полномочий проводится в тесной связи со всеми другими мероприятиями и мерами воспитательного и профилактического характера, с проявлением постоянной и большой заботы о нуждах подчиненных, об их бытовых условиях и своевременном удовлетворении всеми видами положенного довольствия.

Руководителю органа внутренних дел также необходимо:

- решительно пресекать факты сокрытия случаев правонарушений, допущенных личным составом, беспринципности в их оценке. Принимать к виновным строгие меры дисциплинарного воздействия вплоть до освобождения от занимаемой должности;

- постоянно проводить в системе служебной подготовки занятия с руководителями структурных подразделений по обучению современным формам и методам работы с подчиненными, укрепления законности и дисциплины, основам воспитания сотрудников, педагогики и психологии;

- постоянно осуществлять разъяснение требований норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, предусматривающих ответственность сотрудников органов внутренних дел за совершение преступлений и должностных проступков, раскрывать содержание норм служебной дисциплины, этики, такта, профессионально-ориентированного поведения.

Использовать в этих целях возможности средств массовой информации, художественную литературу и произведения о деятельности органов внутренних дел, показывающие нравственную суть дисциплины и профессиональной культуры. В работе по укреплению дисциплины и законности среди личного состава основной упор делать на индивидуальное воспитание подчиненных, обратив особое внимание на лиц, склонных к совершению проступков, на молодых сотрудников.

4. Совершенствование дисциплинарной практики в органах внутренних дел

Служебные дисциплинарные отношения по содержанию можно условно разделить на два вида.

Охранительно-организационные: связаны с распределением прав и обязанностей, ответственностью между участниками служебных отношений, устанавливают меры поощрения и наказания, мотивируют на прохождение службы в органах внутренних дел; одна из сторон в этих отношениях, представляющая руководящие должности, наделена властью, посредством которой фиксируются случаи неисполнения подчиненным своих обязанностей, превышение или злоупотребление служебными полномочиями и другие факты нарушения служебной дисциплины, влекущие за собой проведение служебных проверок и необходимость применения адекватной меры воздействия за совершенный проступок.

Воспитательно-поощрительные: имеются в виду право и обязанность начальника выстраивать работу с подчиненными таким образом, чтобы стимулировать их на повышение уровня собственной профессиональной компетенции, формировать у сотрудников профессионально важные качества, мотивировать на демонстрацию соблюдения нравственных норм, профессиональной этики и служебной дисциплины.

К причинам увеличения количества дисциплинарных проступков среди сотрудников образовательных организаций системы МВД России и органов внутренних дел мы относим ряд факторов, отрицательно влияющих на состояние служебной дисциплины как конкретного сотрудника, так и в целом органа внутренних дел. К их числу следует отнести правовую регламентацию деятельности сотрудников органов внутренних дел, которая подразумевает обязательное руководство заранее установленными правилами (приказами, инструкциями и т. д.). Несоблюдение этих правил может спровоцировать невыполнение должностных обязанностей и даже несоблюдение закона. С другой стороны, жесткость реализуемых предписаний и стремление во что бы то ни стало сделать то, что предписано, могут сформировать привычку относиться к предложенным обстоятельствам формально, не вникая глубоко в содержание конкретной правовой нормы, и способствовать возникновению профессиональной деформации. Властные полномочия, которыми наделены соответствующие должностные лица, должны предназначаться для того, чтобы руководители могли в полной мере реализовать свои должностные обязанности, связанные с использованием

методов принуждения или даже с применением физической силы. В результате у недостаточно компетентных должностных лиц, реализующих данные полномочия, может выработаться склонность к их чрезмерному и необоснованному применению.

Учитывая влияние упомянутых выше факторов, представляется целесообразным проводить активную работу по поддержанию и укреплению служебной дисциплины по двум основным направлениям.

Первое направление – организационно-правовое: «внесение корректив в содержание, методы и принципы применения административно-правовых средств обеспечения и поддержания служебной дисциплины, путем внесения поправок в действующее законодательство...»¹. Необходимо обратить особенное внимание на институт дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел. Он, с одной стороны, обеспечивает законность и эффективность деятельности в процессе выполнения возложенных задач, с другой стороны, гарантирует защиту правового статуса сотрудника. Необходимость совершенствования дисциплинарной практики и защиты сотрудников от произвола должностных лиц при применении мер дисциплинарного воздействия объясняет необходимость совершенствования этого института. Работая в этом направлении, предлагаем решить ряд проблемных вопросов: уточнить определение нарушения служебной дисциплины, исключить из перечня дисциплинарных взысканий, применяемых к сотрудникам органов внутренних дел, схожие по характеру последствий для нарушителя: выговор и строгий выговор, например, очевидно, что такое деление взысканий на виды условно и, как правило, их применение зависит от желаемой степени воздействия на нарушителя служебной дисциплины. Существующая сегодня традиционная система дисциплинарных взысканий носит формальный характер, являясь данью советским традициям.

В современном российском обществе по-прежнему актуален вопрос об особенностях привлечения к дисциплинарной ответственности тех, для кого она появилась в результате замены административной. Следовательно, считаем необходимым уточнить в ст. 51 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел...», какие взыскания следует применять в случае замены административной дисциплинарной ответственности, для обеспечения справедливости наказания. Оче-

¹ *Мальцев Е. П.* Нарушение служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел: актуальность проблемы, причины и некоторые пути ее решения // Молодой ученый. 2012. № 12. С. 382–384.

видно, что ограничиться замечанием, например, в адрес сотрудника полиции, совершившего административное правонарушение, невозможно, поскольку для человека, не являющегося сотрудником, административный проступок наказывается штрафом. Однако факт привлечения сотрудника к административной ответственности, в отличие от дисциплинарного взыскания, не имеет служебных последствий. Начальнику (руководителю) необходимо стремиться к тому, чтобы налагаемое на сотрудника взыскание было адекватным степени вины сотрудника и степени тяжести дисциплинарного проступка.

При определении вида дисциплинарного взыскания должностному лицу, наделенному соответствующими полномочиями, рекомендуется основываться на обстоятельствах, при которых был совершен проступок, его последствиях, особенностях поведения сотрудника до совершения проступка, на его собственном отношении к содеянному и на том, насколько он признает свою вину, на наличии либо на отсутствии неснятого дисциплинарного взыскания.

Второе направление связано с проведением эффективной работы по психолого-педагогическому обеспечению работы с сотрудниками, отличающимися деструктивным поведением среди сотрудников органов внутренних дел. Психологическое сопровождение сотрудников с признаками девиантного поведения и планомерная коррекция этого поведения являются основой для дальнейшего совершенствования профилактики нарушений служебной дисциплины и законности личным составом. Это систематические мероприятия, проводимые в двух основных направлениях, – превентивном и реабилитационном, реализация которых возможна только в условиях повышения у сотрудников уважения к избранной профессии и создания в ОВД доброжелательной, конструктивной атмосферы; осознания и формирования правильного отношения руководства и всех сотрудников к профессиональной деформации, создания мотивации на профессиональную деятельность.

В рамках данного направления необходимо уделить особое внимание дисциплинарной практике руководителя (начальника) по поддержанию высокого уровня организованности и дисциплинированности личного состава. Исследования и практика управления в системе МВД России позволяют выделить 8 *правил предъявления требований к подчиненным*.

1. *Реальность требований*. Это правило побуждает руководителя предъявлять требовательность исходя из содержания выполняемых подчиненным обязанностей, решаемых им профессионально-служебных задач, степени профессиональной подготовленности, опыта и профессиональных способностей.

2. *Своевременность требований.* Данное правило позволяет вести работу по предупреждению нарушений дисциплины со стороны персонала, вовремя реагировать на признаки недисциплинированности сотрудников, мелкие проступки и халатное отношение подчиненных к должностным обязанностям.

3. *Систематичность требований.* Бессистемность, отсутствие связи в предъявлении различных требований к деятельности и поведению подчиненных со стороны руководителя снижает эффективность управленческих воздействий и дисциплинарной практики.

4. *Аргументированность (доказательность) требований.* Опираясь на это правило, руководитель должен добиваться понимания подчиненными содержания требований и внутреннего согласия с ними.

5. *Последовательность в предъявлении требований.* Это правило требует со стороны руководителя сочетать наращивание требовательности к подчиненным в соответствии с приобретаемым ими опытом, профессиональной квалификацией, а также их индивидуальными особенностями.

6. *Предметность требований.* Требования руководителя должны иметь точный адрес, указывать на содержание предстоящих действий подчиненных, сроки выполнения задач, предполагаемые результаты, способы и приемы работы и т. д. Беспредметные требования (например, «действуйте», «работайте лучше», «повышайте дисциплинированность», «следуйте правилам», «работайте» и т. п.) не позволяют сформировать у подчиненных четких и ясных представлений о том, что ждет от них руководитель, как он будет оценивать их работу, за что их поощрять и за что наказывать.

7. *Справедливость требований.* Данное правило заставляет руководителя быть предельно внимательным к своим оценкам и обобщениям, соотносить их с кругом выполняемых подчиненными должностных обязанностей, опытом работы, квалификацией и реальными результатами деятельности.

8. *Тактичность и доброжелательность в предъявлении требований.* Форма проявления требовательности должна учитывать индивидуальные особенности подчиненного. Одному предъявить требования и покритиковать его целесообразно «с глаза на глаз». С другого следует спросить за недостатки и проступки на служебном совещании и т. д. Но в любом случае этика предъявления требований заставляет руководителя быть доброжелательным и конструктивным¹.

¹ Психологическое обеспечение профилактики нарушений служебной дисциплины в органах внутренних дел: учеб.-метод. пособ. М.: ЦОКР МВД России, 2008. С. 216.

Сотрудникам, ответственным за проведение воспитательной работы, необходимо относиться к должностным обязанностям не формально, а быть профессионально компетентными педагогами, способными анализировать дисциплинарные правонарушения в процессе индивидуальной воспитательной работы.

Изучать и анализировать дисциплинарные проступки без специальной подготовки невозможно, поскольку серьезная аналитическая работа требует знаний современных достижений педагогики, психологии, антропологии и соответствующих профессиональных компетенций. Специальные знания должны помочь руководителю получить объективную информацию о состоянии дисциплины, помочь выявить причины обозначившихся проблем и наметившихся негативных тенденций. Своевременность и объективность полученных данных гарантируют качество профилактической работы, проводимой в органах внутренних дел.

В период сбора информации о дисциплинарном нарушении преобладающими методами работы должны стать изучение документов, наблюдение и беседа, а также специальные психологические – социометрия и психодиагностика. Их адекватное применение позволит получить исчерпывающую информацию по интересующим ответственного должностное лицо вопросам. Однако практика показывает, что главная проблема связана с этапами анализа собранной информации и с подготовкой рекомендаций руководителям для принятия решений по проблеме укрепления дисциплины.

На основе проанализированного материала ответственный сотрудник (психолог) подразделения должен уметь решать такие непростые задачи, как выявление характерных причин и предпосылок дисциплинарных проступков, оценить последствия и выработать меры их предупреждения. Для этого важно ответить на ряд вопросов: при каких условиях проступок можно было бы предотвратить? Кто мог предотвратить нарушение дисциплины сотрудником, но не сделал этого? В чем заключалась воспитательная работа, проводимая с сотрудником? Каким образом и с какими конкретными целями следует выстраивать дальнейшую работу с сотрудником?

Безусловно, серьезное внимание стоит уделить значимости наказаний в организации соблюдения служебной дисциплины. В большинстве случаев наказание не решает проблему, а усугубляет ситуацию, в которой проблема существует. Наказание негативно влияет на уважение к себе сотрудника, способствует формированию враждебных отношений внутри коллектива, акцентирует внимание на том, как сделать все незамеченным.

В контексте совершенствования дисциплинарной практики процесс наказания представляется приемом для контроля руководителем деятельности подчиненных, но необходимо учесть следующие основные моменты:

- личный состав должен знать свои обязанности, полномочия, требования к результатам, границы ответственности;
- сотрудники должны знать, когда и насколько эффективность их служебной деятельности недостаточна;
- сотрудник полиции должен иметь возможность оправдаться и извиниться (за исключением действительно серьезных нарушений);
- наказание и поступок должны быть адекватными друг другу.

Если действия руководителя выглядели справедливыми и если у него была достаточно веская причина, объясняющая каждый шаг, то такой руководитель получит поддержку со стороны своих подчиненных.

В результате проведенной научно-исследовательской работы установлено, что совершенствование дисциплинарной практики в органах внутренних дел условно проходит три основных этапа. На первом из них требования к личности предъявляет руководитель (в образовательных организациях – руководящий и педагогический состав). При условии нравственной справедливости эти требования становятся ценностью для определенной части сотрудников (слушателей образовательной организации), из их среды формируется актив, способный вместе с руководством вырабатывать нравственные нормы внутри существующего коллектива. Этот процесс и есть второй этап воспитания сознательной дисциплины. Для третьего этапа характерна ситуация, при которой, если педагог (руководитель) будет последователен и справедлив в своих требованиях и оценках, будет стремиться к привлечению сотрудников или слушателей (в начале активных, а затем и в целом) к планированию и организации деятельности, если он будет утверждать в общественном мнении ценность дисциплины для каждого отдельно и для общего дела, он добьется сплочения коллектива и его постепенного развития, тем самым будет совершенствоваться дисциплинарная практика.

Резюмируя описанное, следует подчеркнуть, что основу процесса воспитания дисциплинированности составляют общественное мнение коллектива и мотивация сотрудника к добросовестному выполнению должностных обязанностей. В большей степени формируют общественное мнение – руководители (педагогические работники). Они же способны правильно замотивировать подчиненного (слушателя) на соблюдение дисциплины. Задача руково-

дящего и педагогического состава заключается в том, чтобы сделать дисциплину внутренней потребностью личности сотрудника.

Основные рекомендации по работе в данном направлении:

- с систематической очередностью в рамках занятий по морально-психологической подготовке проводить факультативные занятия по педагогике и психологии органов внутренних дел с уклоном на практическое применение этих дисциплин в воспитательной работе;

- создавать и развивать учебно-материальную базу образовательных организаций (территориальных органов), обеспечивающую возможность подготовки дисциплинированных полицейских;

- систематически и целенаправленно повышать уровень профессиональной компетентности руководящего и педагогического состава в решении проблемы воспитания, в том числе посредством самообразования и самовоспитания.

Мероприятия по укреплению дисциплины в системе МВД России должны носить не хаотичный, а планомерный характер с опорой на практику и обобщенные научные достижения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленных методических рекомендациях рассмотрены сущность, значение служебной дисциплины в органах внутренних дел и меры по ее обеспечению. Как нами было выявлено, служебная дисциплина является одной из отраслевых разновидностей государственной дисциплины. Сущность служебной дисциплины может быть определена, на наш взгляд, на основе признания ее комплексного характера. Поэтому служебную дисциплину мы рассматривали в двух аспектах:

- во-первых, как совокупность правовых норм, устанавливающих служебные обязанности, права и ограничения для государственных служащих;

- во-вторых, как практическое соблюдение этих правил, т. е. в объективном и субъективном смыслах.

В работе указан механизм правового регулирования служебной дисциплины в органах внутренних дел. Административно-правовое регулирование служебной дисциплины в органах внутренних дел представляет собой основанный на законах и других нормативно-правовых актах процесс последовательного использования субъектами дисциплинарной практики административно-правовых средств для достижения целей укрепления служебной дисциплины. Дисциплинарные отношения возникают в связи с регулированием служебной дисциплины нормами права и носят комплексный, межотраслевой характер, т. е. возникают на основе действия норм различных отраслей права.

В работе также проанализированы предмет и функции дисциплинарной практики в органах внутренних дел. Элементами процессуальной деятельности субъектов дисциплинарной практики являются: процедурная деятельность по применению мер дисциплинарных поощрений и юрисдикционная деятельность по применению мер дисциплинарной ответственности. Предметом дисциплинарной практики в органах внутренних дел является совокупность общественных отношений, возникающих на основании применения законов в процессе организации и деятельности командиров и начальников, наделенных дисциплинарной властью по применению мер дисциплинарных поощрений и взысканий.

Рассмотрение дисциплинарной практики органов внутренних дел позволяет сделать следующие выводы:

- функции дисциплинарной практики – это относительно обособленные направления однородного ее воздействия на субъектив-

ную и объективную реальность, в которых конкретизируется ее природа, проявляются динамизм, творчески преобразующий характер, социально-правовое назначение, место и роль в правовой системе (жизни) общества;

– в функциях выражается сущность дисциплинарной практики, особенности ее отдельных сторон и свойств. Изменение функций влияет на структуру дисциплинарной практики, определенные элементы, ее содержания и формы;

– в функциях особенно четко проявляется организационно-конструктивный и динамичный характер дисциплинарной практики, способность связывать воедино ее разнообразные элементы, формировать нормативную базу, объяснять и конкретизировать правовые предписания, обеспечивать их интеграцию и реализацию.

Обобщение материала представленных методических рекомендаций позволяет сформулировать следующие предложения и рекомендации:

1. Недостаточная эффективность как положительного, так и отрицательного стимулирования вызывается, по нашему мнению, следующими причинами:

– запаздыванием стимулирования, особенно положительного (в среднем поощрения за качественно выполняемую работу, проявленную инициативу, упорство, большой объем проделанной работы и т. д. сотрудники получают спустя 4–5 дней, а в отдельных случаях и много позже);

– отсутствием морального поощрения за какие-то действия, работу и т. д., которые по своей значимости не являются существенными и в силу этого, с одной стороны, не могут служить основанием для серьезного поощрения, но с другой – отражают происходящие у сотрудников изменения в лучшую сторону в отношении к выполнению данных им поручений, в качестве выполняемой работы, ответственности в ситуации, когда можно было от нее и уклониться и т. д.;

– недостаточной объективностью руководителей при применении санкций к своим подчиненным.

Представляется, что для укрепления служебной дисциплины в органах внутренних дел необходимо конкретизировать основания применения всех форм поощрения и санкций и более детально урегулировать порядок применения к сотрудникам мер дисциплинарного воздействия.

2. Целесообразно рекомендовать руководителям для достижения позитивных результатов в укреплении дисциплины:

– раскрывать нравственное положение норм служебной дисциплины, этикета, такта, профессионально-ориентированного поведения;

– обеспечить поддержание в органах внутренних дел уставного порядка, четкой регламентации деятельности личного состава, систематически повторяемых действий, приучающих к служебной дисциплине (развод, инструктаж, занятия, доклад о выполнении, разбор, подведение итогов);

– добиваться выработки у личного состава привычки к организованности, пунктуальности, безупречности поведения;

– использовать коллективное и общественное мнение, моральные санкции и силу группового мнения, собраний, общественных организаций, комиссий, советов ветеранов, наставников;

– обеспечить адекватное использование дисциплинарной практики.

Для выполнения данных предложений необходимо совершенствование правовых нормативных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Законодательные и другие официальные материалы

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. М., 1993. С. 64.
2. О Конституционном суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
3. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
4. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
5. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 (в ред. от 07.12.2016). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
6. Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта: постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 395 // СЗ РФ. 2000. № 22. Ст. 2311.
7. Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038 (в ред. от 18.07.2014). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
8. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 (ред. от 28.11.2015). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
9. Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. № 2140) (ред. от 30.06.2002). Рос. газ. 2002. № 119.
10. Положение о советской милиции: утверждено постановлением Совета Министров СССР от 26 июля 1962 г. Ст. 13 // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 236.
11. О некоторых вопросах применения мер поощрения и наказания дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел

Российской Федерации: приказ МВД России от 6 мая 2013 г. № 241 (ред. от 14.11.2016).

12. Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 14.11.2016) (зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2013 № 28587). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Книги и статьи

1. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002.

2. *Адян А. О.* Стимулирование в органах внутренних дел: анализ существующей практики и пути ее совершенствования // Рос. следователь. 2003. № 12. С. 60–64.

3. *Бахрах Д. Н.* Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 43–50.

4. *Бахрах Д. Н., Серегин А. В.* Ответственность за нарушение общественного порядка. М., 1997.

5. *Бахрах Д. Н.* Практикум по административному праву: учеб. пособие. М., 2005. С. 124.

6. *Ведерников Л. М.* Служебная дисциплина в органах внутренних дел и средства ее обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

7. *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Юридическая ответственность: учеб. пособие. М., 2005.

8. *Гавриленко Д. А.* Дисциплина в советском государственном аппарате и организационно-правовые средства ее обеспечения. Минск, 1979.

9. Государственная служба в России: история и современность: сб. нормативных документов. М., 2005.

10. *Григонис Э. П.* Административное право и административная деятельность. СПб., 2003.

11. *Григорьев В. А.* Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.

12. *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А.* Правоохранительные органы. М., 1998.

13. *Дзарасов М. Э.* Правовое регулирование внутреннего трудового распорядка организации и дисциплины труда // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 19–22.

14. Дроздов А. Г., Кайнов В. И. Дисциплинарная ответственность судей Российской Федерации. СПб., 2004.

15. Жукова Ю. А. Дисциплинарная ответственность работников как правовое средство обеспечения исполнения трудовых обязанностей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

16. Зубач А. В., Кокорев А. Н. Административная деятельность ОВД в вопросах и ответах. М., 2006.

17. Карпенко О. И. Дисциплинарная ответственность работника в трудовом праве: понятие и виды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

18. Касюлин В. В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

19. Колосков А. М. К вопросу о служебной подчиненности как признаке дисциплинарной ответственности государственных служащих // Рос. следователь. 2007. № 17. С. 34–36.

20. Корнев А. П. Административное право России: учебник в 3-х частях. М., 2001. Ч. 1. С. 42.

21. Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих // За права военнослужащих. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант», 2007.

22. Коссов И. А. Правовые требования к документационному оформлению дисциплинарных взысканий // Делопроизводство. 2007. № 3. С. 26–34.

23. Курочкина В. Материальная ответственность сотрудников органов внутренних дел // Рос. юстиция. 2000. № 3. С. 11–15.

24. Лазарев В. В. Правомерное поведение как объект юридического исследования // Государство и право. 2003. № 10. С. 30–37.

25. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности. СПб., 2004.

26. Луговик С. В. Проблемы защиты трудовых прав работников органов внутренних дел // Рос. следователь. 2007. № 18. С. 24–27.

27. Манохин В. Н. Административное право Российской Федерации. М., 2004.

28. Манохин В. М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М, 1970.

29. Матвеева Н. В. Правовые организационные основы прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

30. Маюров Н. П. Понятие и основные признаки дисциплинарного отношения в органах милиции // История государства и права. 2004. № 2. С. 20–24.

31. *Маюров Н. П.* Правовые особенности служебной дисциплины сотрудников милиции // История государства и права. 2003. № 5. С. 17–20.
32. *Маюров Н. П.* Роль товарищеских судов чести рядового и начальствующего составов в укреплении служебной дисциплины сотрудников милиции в 60–80-е годы XX века // История государства и права. 2006. № 1. С. 43–46.
33. *Мехович А. М., Мордовец А. С.* Дисциплинарные отношения в органах внутренних дел: история и современность // Известия вузов. Сер. «Правоведение». 1999. № 3. С. 154–162.
34. *Миринова Л. И.* «Внутренняя» профилактика проявлений делинквентного поведения сотрудников органов внутренних дел // Рос. следователь. 2007. № 12. С. 31–32.
35. *Миринова Л. И.* Роль подразделений собственной безопасности в предупреждении преступлений, совершаемых сотрудниками ОВД // Юридический мир. 2007. № 6. С. 40–41.
36. *Никифоров А. В.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998.
37. *Нургалиев Б. М.* Основные направления укрепления законности в деятельности следственного аппарата // Проблемы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел. Караганда, 2004. С. 125–129.
38. *Нырков В. В.* Поощрение и наказание как парные юридические категории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
39. *Полетаев Ю. Н.* Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. М., 2005.
40. *Половинко В., Кирсанов Р.* Парадоксы дисциплинарной ответственности // Человек и труд. 2006. № 6. С. 64–65.
41. *Родионова Е. В.* Социальная ответственность офицера // Военно-юридический журнал. 2007. № 2.
42. *Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н.* Административное принуждение, административная ответственность: учеб. пособие. Воронеж, 2003.
43. *Рыжачков А. П.* Постатейный комментарий к закону РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
44. *Сергеев А. В.* Основание дисциплинарной ответственности // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 4. С. 77–86.
45. *Сергун П. П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. Саратов, 1998.
46. *Сергун П. П.* Служба в органах внутренних дел: справочник. М., 2002.

47. *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968..
48. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция. М., 2001.
49. *Стремоухов А. В.* Воспитательно-правовая работа по укреплению законности и служебной дисциплины среди сотрудников органов внутренних дел: лекция. СПб., 1997.
50. *Терехова Ю. К.* Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
51. *Трофимов Е. Н.* Порядок назначения и проведения разбирательства по фактам нарушений воинской дисциплины // Закон и армия. 2005. № 8.
52. *Федулаев Д. А., Мартыненко Н. Э.* Факторы, влияющие на нарушение законности в деятельности органов внутренних дел, и средства воздействия на них // Адвокатская практика. 2005. № 6.
53. *Чаннов С. Е.* Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2006. № 6. С. 62–65.
54. *Шамаров В. М., Лойт Х. Х.* Воспитательная работа с личным составом органов внутренних дел. СПб., 2001.
55. *Шамаров В. М.* Правовые и организационные основы государственной службы в РСФСР: учеб. пособие. М., 1998.
56. *Шугрина Е.* Возможность привлечения к дисциплинарной ответственности // Муниципальная власть. 2006. № 2. С. 12–15.
57. *Янбухтин Р. М.* Личность сотрудника органов внутренних дел как объект управленческих отношений // Вестник Оренбург. гос. ун-та. 2005. № 3 (Ч. II). С. 193–197.

Содержание

Введение	3
1. История создания дисциплинарных отношений в органах внутренних дел	4
2. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности и правил ее применения в органах внутренних дел. Организационно-правовые процедуры установления состава дисциплинарного правонарушения	10
3. Дисциплинарная власть и ее формы в органах, организациях и подразделениях органов внутренних дел	18
4. Совершенствование дисциплинарной практики в органах внутренних дел	20
Заключение	27
Список литературы	30

Учебное издание

Тарасов Юлий Юльевич
Закатов Виктор Владимирович
Семченко Александр Сергеевич
Нефедов Алексей Владимирович
Фомина Анна Михайловна
Мирзорустамов Мирзоалишер Мирзокасимович

**ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ
СРЕДСТВА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ
ПРАКТИКИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОРГАНАХ МВД РОССИИ**

Методические (практические) рекомендации

Редактор *И.М. Березина*
Верстка *А.А. Мельниковой*

Подписано в печать 15.03.2017. Формат 60×84¹/₁₆.
Усл. печ. л. 2,33. Уч.-изд. л. 1,88. Тираж 112 экз. Заказ № _____.

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России, Москва

ISBN 978-5-906942-00-5



9 785906 942005