

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему Правовое регулирование прохождения государственной службы в  
органах внутренних дел Российской Федерации

Студент

Р.А. Бабич

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент М.А. Паладьев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## **Аннотация**

Тема бакалаврской работы: «Правовое регулирование прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»

Актуальность исследования определяется тем, что служба в органах внутренних дел является общественно значимой, в связи с чем проблемы ее правового регулирования всегда остаются актуальными.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ теоретических и практических проблем при правовом регулировании прохождения службы в органах внутренних дел, для достижения которой необходимо решить следующие задачи: определить понятие и сущность службы в органах внутренних дел; проблемы правового регулирования службы в органах внутренних дел; определить задачи, функции и принципы службы в органах внутренних дел; исследовать порядок комплектования кадров органов внутренних дел и основания прекращения службы в органах внутренних дел.

Источники исследования. Работа написана на основе исследования нормативных правовых актов, среди которых Конституция РФ, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О противодействии коррупции» и другие. Кроме того, в работе задействована специальная литература, публикации в юридической прессе, материалы судебной практики. Работа написана на основе 29 источников.

Структура и объём работы. Работа состоит из введения, двух глав, подразделенных на четыре параграфа, заключения, списка используемой литературы. Объём работы в целом составляет 76 страниц.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1 Служба в органах внутренних дел в системе государственной службы Российской Федерации.....	6
1.1 Государственная служба в органах внутренних дел: понятие и сущность.....	6
1.2 Задачи, функции и принципы государственной службы в органах внутренних дел.....	37
Глава 2 Административно-правовые основы прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации.....	46
2.1 Комплектование кадров органов внутренних дел: понятие, принципы и основные этапы.....	46
2.2 Прекращение службы в органах внутренних дел.....	55
Заключение.....	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	74

## Введение

В целях исполнения государством своих функций сформирован государственный аппарат. Лица, осуществляющие профессиональную деятельность в государственном аппарате, несут государственную службу в органах государственной власти.

Охраной правопорядка и обеспечением общественной безопасности ведают органы внутренних дел. Служба в органах внутренних дел является общественно значимой, в связи с чем проблемы ее правового регулирования всегда остаются актуальными.

В настоящее время, правовое регулирование прохождения службы в органах внутренних дел основано на следующих нормативных правовых актах: Конституция Российской Федерации, 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», иными нормативными правовыми актами, принимаемые органами власти в пределах своей компетенции.

Исследование вопросов, связанных с правовым регулированием прохождения службы в органах внутренних дел, осуществлялась такими учеными-правоведами как И. И. Веремеенко, Н. И. Загородников, В. Е. Чиркин, М. И. Еропкин, Я. К. Евстафиади и другими, на трудах которых основана настоящая научно-исследовательская работа.

Объектом исследования выступает государственная служба в целом, а предметом правовое регулирование прохождения службы в органах внутренних дел.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ теоретических и практических проблем при правовом регулировании прохождения службы в органах внутренних дел, для достижения которой необходимо решить следующие задачи:

- изучить историю развития государственной службы в органах внутренних дел;
- определить понятие, сущность и проблемы законодательства на современном этапе правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел;
- выяснить задачи, функции и принципы государственной службы в органах внутренних дел;
- определить общую характеристику основных элементов прохождения государственной службы в органах внутренних дел;
- изучить порядок комплектования кадров органов внутренних дел: понятие, принципы и основные этапы;
- проанализировать основания прекращения службы в органах внутренних дел.

Настоящее исследование проведено при помощи следующих методов анализа, синтеза, сравнения, исторического, логического, формально-юридического.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, разделенных на четыре параграфа, заключения и списка используемой литературы и списка используемых источников.

Общий объем работы составляет 72 страницы.

# **Глава 1 Служба в органах внутренних дел в системе государственной службы Российской Федерации**

## **1.1 Государственная служба в органах внутренних дел: понятие, сущность**

История функционирования органов внутренних дел в России насчитывает несколько столетий. Вместе с тем, формирование органов внутренних дел не произошло в отечественном государстве одновременно с возникновением государственного аппарата.

В Древней Руси функции борьбы с преступностью, расследованию преступлений, по сути, принадлежали князю и его дружине, в связи с чем не существовало некоего специального органа, ведущего внутренними делами государства.

Однако в XVII-XVIII вв. был сформирован прототип современных органов внутренних дел - Сыскай приказ. Создание отдельного органа, в задачи которого входило осуществление поиска подозреваемых в совершении преступлений, расследование уголовных дел, было, с одной стороны, позитивным решением, разгрузившим работу государственного аппарата, с другой стороны, отрицательным, т. к. данная система еще была не совершенна, от населения стали поступать многочисленные жалобы на взяточничество [3, с. 27].

В XVIII в. в России также функционировал Разбойный приказ, осуществляющий следствие в отношении лиц, подозреваемых в совершении таких преступлений, как убийство, грабеж, разбой и др. Приказ возглавлялся окольничим или боярином, состоял из должностных лиц дворянского происхождения. В подчинении у Разбойного Приказа находились губные старосты и целовальники, которые ведали правоохрнительными полномочиями на местах [4, с. 36].

Кроме того, наряду с губными старостами и целовальниками, в городах действовали избы, решеточные приказчики и др., в обязанности которых также входило ведение внутренними делами государства [4, с. 189].

В период правления Ивана Васильевича IV, наряду с уже ставшими традиционными органами власти, осуществлявшими правоохранительную деятельность, появился также институт опричнины, целью которого было поиск врагов царя.

При императрице Екатерине II в Российской империи продолжал развиваться институт полиции, подчиненный царю, а на местах губернатору. Полиция была разделена на городскую и сельскую. Кроме того, одновременно осуществлял свою деятельность тайный отдел полиции, в задачи которого входил политический сыск [8, с. 173].

Особенностью деятельности органов внутренних дел дореволюционного периода заключалась в том, что расследование правонарушений проводилось широким кругом должностных лиц на всех территориальных уровнях [9, с. 27].

После революции 1917 г. жандармерия и иные органы внутренних дел царской России были ликвидированы, а вместо них введена народная милиция, должностными лицами которой изначально могли быть любые лица, желающий осуществлять охрану правопорядка советского государства [24, с. 133].

В более поздний советский период работа в милиции все же стала специализированной профессиональной деятельностью, к кандидатам на замещение должности в милиции были предъявлены новые требования, касающиеся их образования, физической пригодности и др.

Название «милиция» перекочевало из советского законодательства в законодательство Российской Федерации. Вместе с тем, в 2010 г., в связи с принятием нового Федерального закона «О полиции», прежнее название данного правоохранительного органа внутренних дел было устранено. Кроме того, Федеральный закон «О полиции» ввел дополнительные требования к

сотрудникам полиции, связанные с периодическим прохождением ими аттестаций, подтверждающие их пригодность к занимаемой должности.

Президент Российской Федерации неоднократно ставил задачи по совершенствованию системы государственного контроля, повышению его эффективности, что, в частности, подтверждается утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 Стратегией национальной безопасности Российской Федерации. В пункте 45 Стратегии установлено, что обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем повышения эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора), правоохранительных органов и специальных служб.

Отметим, что к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим правоохранительную деятельность, относятся: МВД России, ФСБ России, СВР России, ФСО России, ФТС России, подведомственная Минюсту России Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН) и Федеральная служба судебных приставов (ФССП), а также Минобороны России (Главное разведывательное управление и Главное управление полиции), МЧС России и Федеральная служба войск национальной гвардии РФ (Росгвардия).

Необходимость организации эффективного госконтроля, всех его компонентов сегодня возрастает и в связи с тем, что до 2024 г. на реализацию всех национальных проектов планируется выделить более 20 трлн руб., и важно, чтобы за их использованием осуществлялся эффективный госконтроль, основанный в том числе на реализации внутренних ресурсов функций госконтроля.

Эффективность государственного контроля основывается на системном применении его внутреннего потенциала, всех компонентов, составляющих его внутреннюю структуру. Функции госконтроля наряду с целями, задачами, субъектами, объектами, принципами, процедурами, являющимися обязательными элементами его внутренней структуры, также считаются



необходимым компонентом, характеризующим его содержание и способствующим обеспечению эффективности госконтроля.

Содержание и понятие функции включает в себя следующие составляющие: исполнение, осуществление, действие, обязанность, назначение, направление, задача. Функция указывает на ту роль, которую определенный социальный институт или социальный процесс, например госконтроль, как подсистема выполняет по отношению к системе как целому или части целого. При этом подчеркнем методологическую важность определения того целого, по отношению к которому реализуется данная функция. Характер целого, в частности государственного контроля, определяется его природой, целое определяет специфику действия той или иной функции как его части, компонента. В государственном управлении под функцией понимается определенная задача, работа, производимая госорганом, в том числе наделенного полномочиями по осуществлению контроля [21, с. 11].

Производным от слова «функция» является слово «функционировать», что означает действовать, работать, осуществлять деятельность. В этой связи «функция» проявляется как обязательный элемент общей системы государственного управления и контроля. В то же время в функциях контроля обнаруживается активная организующая роль контроля как управленческой функции.

Единое определение всех функций госконтроля за деятельностью государственных органов исполнительной власти (правоохранительных органов), а также их понимание не выработано, поэтому при выделении и рассмотрении содержания отдельных функций госконтроля возникают трудности, противоречия. Отсутствие единства в выделении (определении) функций госконтроля затрудняет уяснение данного понятия. Этот вопрос осложнен пониманием таких многоаспектных явлений, как управление, контроль, наличием многочисленных нормативных правовых актов,

регулирующих контрольную деятельность, контролирующих и подконтрольных систем и органов, а также целей, задач подконтрольных сфер, к тому же различного административно-управленческого уровня.

В ряде случаев, отметим, происходит отождествление функций контроля и функций контрольных органов. Вместе с тем контрольные функции того или иного органа, должностного лица, вытекающие из его полномочий и задач, которые он призван решать, нельзя отождествлять с функциями контроля, поскольку речь идет о функциях различных явлений.

При этом также следует сказать, что функции, например, Президента РФ как главы государства (ст. 80 Конституции РФ) вытекают из его конституционных полномочий и они отличаются от функций таких субъектов системы президентского контроля, как Контрольное управление Президента РФ (самостоятельное структурное подразделение Администрации Президента РФ) или Счетная палата РФ. Таким образом, отличие функций у различных субъектов управления и контроля связано с различием их полномочий и вытекающих из полномочий управленческих и контрольных целей и задач.

Уточним, что функции Контрольного управления Президента РФ (субъекта системы президентского контроля) определены в п. 4 Положения о Контрольном управлении Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729. К ним, в частности, относятся: организация и осуществление контрольных мероприятий, рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ, подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения поручений главы государства, контроль по поручению Президента или руководителя Администрации Президента РФ деятельности подразделений Администрации Президента РФ, изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

К сожалению, такие отличия в ряде случаев упускаются из поля зрения при рассмотрении и классификации функций госконтроля, так как допускается

объединение понятий функций того или иного контрольного органа, должностного лица и функции госконтроля как элемента, инструмента общего механизма государственного контроля. Кстати, функции контроля, в отличие от функций контрольных органов, имеют общий, универсальный характер. При этом отметим, что госконтроль как функция госуправления и функции контроля подчинены решению управленческих задач, ибо назначение контрольных функций в сфере управления предопределяется в первую очередь предназначением самой системы управления.

Важно также отметить, что контроль как функция управления и функция контроля при осуществлении контрольной деятельности нацелен позитивно воздействовать на систему организации (управления) не только подконтрольных, но и контролирующих органов. Для обеспечения эффективности госконтроля функции контроля должны реализовываться активно и системно. Вывод: государственный контроль, а также его функции при их реализации направлены на решение управленческих задач, поскольку госконтроль является механизмом управленческого воздействия государства, субъектов госконтроля на управляемых субъектов (подконтрольных органов, их должностных лиц).

Таким образом, в целях воздействия контрольной деятельности на обеспечение эффективного функционирования системы госуправления необходимо применение организационно-правовых средств воздействия на общественные отношения, связанные с реализацией ресурса, составляющего систему госконтроля, в том числе функций как элемента такой системы. Организационно-правовая форма контрольной деятельности, функций контроля являются составной частью общей системы управления, механизмом организации и правореализации, а госконтроль и его функции проявляются как элементы, формы, средства, механизмы, инструменты обеспечения функционирования и (при их системном применении) эффективности государственного управления. Таким образом, грамотная реализация функций

госконтроля имеет важнейшее значение в обеспечении эффективности контрольной деятельности.

Перейдем непосредственно к классификации функций госконтроля. Выделение функций возможно по их внутреннему содержанию, задачам, которые они призваны решать.

Общими функциями госконтроля, нацеленными на обеспечение его эффективности, как показывает проведенное исследование, являются такие как: выявительная, превентивная, обратной связи, правоохраны, регулятивно-коррекционная, диагностическая, организационная, информационная [29, с. 121]. Рассмотрим в данной статье выявительную, превентивную и функцию обратной связи.

Главное назначение госконтроля - это установление (выявление) субъектами контроля отклонений (нарушений, правонарушений) в деятельности подконтрольных органов в ходе исполнения ими требований законов Российской Федерации, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, других нормативных правовых актов и принятых решений.

Возможность наибольшего проявления эффекта при реализации данной функции особенно связана со стадией проведения контрольного мероприятия и в ходе таких форм госконтроля, как проверка, ревизия, инспектирование, надзор, аудит.

Результат эффективности (доля эффекта) при реализации субъектами контроля данной функции заключается в выявлении максимального количества и наиболее существенных отклонений в деятельности подконтрольных органов.

Как показывает анализ указанного выше Положения о Контрольном управлении Президента РФ, эффективность (доля эффекта) применения этой функции президентского контроля проявляется в ходе решения таких основных контрольных задач, как выявление отклонений в деятельности государственных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ,

а также организаций при реализации подконтрольными органами требований федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений главы государства (п. 3 названного Положения).

Активное и систематическое применение выявительной функции в процессе контроля на его различных этапах и важно, и необходимо, поскольку эффект достигается не только в количестве и значимости допущенных нарушений и их причин, но и в выработке путей, принятии мер по преодолению «узких мест», мешающих нормальному функционированию подконтрольного органа, что позитивно сказывается на результатах его работы, на предупреждении нарушений в будущем, и, следовательно, происходит непосредственное и опосредованное позитивное воздействие госконтроля на деятельность подконтрольного органа, улучшение результативности его работы.

Отметим при этом, что проявление эффективности (доли эффекта) данной функции напрямую связано с полнотой реализации субъектом госконтроля принципа объективности при проведении контрольного мероприятия.

Важным элементом и основой повышения эффективности при осуществлении контрольной деятельности является работа субъектов госконтроля, направленная на предупреждение и пресечение отклонений (нарушений) в деятельности подконтрольных органов и организаций со стороны их должностных лиц, особенно их руководителей.

Эффективность реализации превенции (превентивной функции контроля) достигается в ходе: а) осуществления контрольной работы при выявлении отклонений в деятельности подконтрольных органов, должностных лиц; б) исполнения принятых решений, нормативных правовых актов, например указов Президента РФ, принятых по результатам проведенного контроля, в которых сформулированы предложения, направленные на устранение и предупреждение причин и условий, способствующих совершению нарушений; в) принятия и

проведения субъектами государственного управления и контроля конкретных организационных, правовых, кадровых мер, направленных на наказание виновных и предупреждение отклонений в будущем.

Эффективность (доля эффекта) реализации данной функции достигается в ходе установления всех причин и условий совершения правонарушений, их последующего полного устранения и снижения их уровня и объемов в будущем, а лучше - недопущения новых отклонений (нарушений, правонарушений).

Превентивную функцию, как показывает анализ, применяют все контрольные органы, но при различной активности и, следовательно, доле эффекта. Эффективность реализации данной функции контроля достигается в процессе:

- выявлении максимального количества отклонений и виновных лиц, их совершивших;
- в ходе выработки и реализации принятых решений по результатам проведенного контроля, в которых даны поручения, рекомендации по устранению отклонений, причин и условий, способствующих их совершению;
- при принятии субъектами управления и контроля конкретных профилактических мер, адекватных совершенным отклонениям.

Профилактические меры могут быть различного характера. Особое место занимает принятие правовых актов, кадровых решений. Сам факт вынесения обоснованного и законного решения по результатам контроля имеет важное превентивное значение, причем не только для лица, его совершившего, но и для лиц, косвенно вовлеченных в деятельность подконтрольного органа. Существует целый ряд специальных правовых мер профилактического характера, применяемых субъектами управления и контроля. Так, Президент РФ по результатам контроля может издать соответствующий указ,

распоряжение, дать поручение руководителям подконтрольных органов, Правительство РФ может издать постановление, распоряжение, суды - вынести частные определения, прокуратура - в случае несоблюдения закона - применять уголовно-правоохранительные средства в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», включая решения об уголовном преследовании (ст. ст. 1, 21, 27 названного Закона).

Превентивную функцию контроля (надзора) в своей контрольной деятельности реализуют различные федеральные службы Российской Федерации. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения «О Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» данная служба уполномочена применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства Российской Федерации, в том числе приостанавливать использование лесов в пределах полномочий в соответствии с федеральными законами (п. 6.6. названного Положения).

Таким образом, превентивная функция в деятельности контрольно-надзорных органов реализуется на различных стадиях, в частности, при: обобщении результатов контрольных мероприятий; выявлении и изучении причин и условий совершения нарушений; разработке и проведении в жизнь превентивных мероприятий правового, организационного, кадрового характера, при подготовке решений по принятию мер предупреждающего характера.

Реализация данной функции контроля нацелена на обеспечение процесса своевременного, наиболее полного и объективного получения субъектами госконтроля информации как в ходе подготовки, проведения, так и при

подведении итогов контроля как за определенный период времени, так и по итогам проведенного отдельного контрольного мероприятия как отдельным субъектом контроля, так и всей системой госконтроля.

Эффект при реализации данной функции проявляется в процессе принятия субъектами управления, например Президентом РФ, Правительством РФ, решений по результатам контроля, основанных на обратной информации, которая получена в ходе проведения контрольного мероприятия, и связанных с установленным количеством и серьезностью совершенных (допущенных) нарушений. Полное выявление на основе обратной связи нарушений, принятие адекватных мер по устранению этих отклонений на основе полученной в процессе контроля обратной информации, а также причин и условий их совершения - это основная задача функции обратной связи, и в этом проявляется ее эффективность.

В целях обеспечения эффективности реализации функции обратной связи важно предусмотреть систематическое наблюдение за результатами деятельности подконтрольных, в том числе правоохранительных, органов на их стратегически значимых и риск-ориентированных направлениях работы. Для получения оптимального эффекта важно не только сформировать обратную связь и получить обратную информацию от подконтрольных органов, но и ее обобщить, проанализировать и принять субъектом контроля правильное решение, направленное на своевременное и качественное устранение отклонений, выявленных в ходе контроля, а также на предупреждение отклонений в будущем.

Таким образом, эффективность реализации функции обратной связи нацелена на адекватную реакцию со стороны контролирующих и подконтрольных органов на обратную информацию, полученную в ходе подготовки и проведения контрольного мероприятия, а также при выработке и



реализации мер, направленных на устранение и предупреждение отклонений, причин и условий их совершения.

Анализ Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» свидетельствует, что в данном Законе содержатся нормы, позволяющие активно реализовывать функцию обратной связи. Так, в соответствии со ст. 14 названного Закона в полномочия Счетной палаты входит запрашивание и получение информации, документов и материалов, необходимых для осуществления контроля, включая различные виды отчетности подконтрольных органов. Кроме контрольной работы, Счетная палата проводит экспертно-аналитическую и информационную деятельность.

При этом также следует отметить, что эффективность функции обратной связи заключается и в установлении (выявлении) субъектами госконтроля на основе полученной информации положительных результатов в деятельности подконтрольных органов, которые могут послужить для обобщения и распространения передового опыта.

Функции контроля как обязательных элементов (частей) общей структуры понятия «контроль», можно обоснованно рассматривать как востребованные инструменты эффективного воздействия контрольной деятельности на состояние системы управления.

К функциям контроля как таковым нужно относить не отдельные этапы контрольной деятельности, не функции отдельных субъектов контроля, а такие категории, которые раскрывают понятие общей внутренней структуры (системы) самого контроля. Госконтроль и его функции при определенных условиях играют существенную роль в обеспечении эффективного функционирования социальной и экономической систем государства. Необходимость применения функций госконтроля заключается именно в

востребованности повышения эффективности не только деятельности системы государственного контроля, но и государственного управления в целом.

Поскольку госконтроль играет важнейшую роль в обеспечении функционирования политической, социальной, экономической систем государства, градация функций контроля возможна, если ориентироваться не только на систему управления, на различные контрольные стадии, но и на подконтрольные сферы управленческой деятельности. Исходя из того, на какую сферу направлена та или иная контрольная деятельность, считаем, допустимо выделение политических, экономических, социальных и иных функций-задач контроля как механизма и элемента системы госуправления, в том числе и в сфере правоохранительной деятельности.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ [25] «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» термин «правоохранительная служба» из базового для всей сферы государственной службы Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», да и в целом из отечественного законодательства, был исключен. Полностью была исключена из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» ст. 7 (которая ранее именовалась «Правоохранительная служба»), а в ст. 2 теперь говорится, что система государственной службы включает государственную гражданскую службу, военную службу, а также государственную службу иных видов (т.е. видов государственной службы теперь не три, а неопределенно много).

Однако нам представляется, что точку в истории существования правоохранительной службы как особого вида государственной службы Российской Федерации ставить пока еще рано [27, с. 65].

Прежде всего имеет смысл отметить, что судьба законодательства о правоохранительной службе за последние пару десятилетий вообще оказалась довольно сложной и противоречивой. Напомним, что основные направления реформы государственной службы Российской Федерации были намечены в 2001 г. в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации. В данном документе термин «правоохранительная служба» еще не употреблялся, однако в нем речь шла о государственной службе в правоохранительных органах. При этом Концепция предусматривала правовое регулирование каждого вида государственной службы отдельным федеральным законом.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», в котором уже появляется понятие правоохранительной службы, прямо указал, что реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы (ч. 2 ст. 3). Таким образом, законодателем была намечена система правового регулирования государственной службы Российской Федерации, которая должна была состоять из базового федерального закона о системе государственной службы и федеральных законов о трех видах государственной службы: гражданской, военной и правоохранительной. Таким образом должны были быть обеспечены единство и дифференциация правового регулирования государственной службы Российской Федерации [27, с. 67].

Однако на деле предполагаемая реформа застопорилась почти в самом начале. Президентом РФ был подписан Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», следующим на очереди должен был стать проект федерального закона о правоохранительной службе Российской Федерации. И такой проект появился, но после десятилетия доработок и согласований интересов различных ведомств так и не был принят.

В результате к концу 2000-х гг. все чаще стали возникать сомнения в возможности (и необходимости) принятия единого закона о государственной правоохранительной службе Российской Федерации. Были приняты Федеральные законы от 7 февраля 2011 г. № 3 «О полиции» (который на тот момент регулировал отдельные вопросы прохождения службы в полиции) и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Поскольку в этот период Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» по-прежнему предусматривал необходимость регулирования государственной правоохранительной службы отдельным федеральным законом, принятие федеральных законов о службе в отдельных правоохранительных органах в отсутствие базового закона о правоохранительной службе смотрелось по крайней мере нелогично.

По-видимому, уже к этому периоду в кругах, ответственных за формирование законодательства о государственной службе, сложилось представление, что правоохранительной службе «не быть». Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ стал лишь внешним выражением давно принятого решения.

Итак, в законодательстве о государственной службе такого вида службы, как правоохранительная, больше нет. А есть иные (помимо гражданской и военной) виды государственной службы, к каковым, очевидно, можно отнести государственную службу в органах внутренних дел, в таможенных органах, в прокуратуре, в Следственном комитете и др.

Безусловно, можно говорить о том, что существуют объективные различия в прохождении государственной службы в указанных, а также некоторых других государственных органах на должностях, связанных с осуществлением правоохранительной деятельности. В то же время у всех этих видов служебной деятельности есть ряд общих черт:

целевая направленность на осуществление правоохранительной деятельности;

непрерывность несения службы;

особый режим несения службы;

повышенный риск осуществления служебной деятельности;

наличие у сотрудников права на применение мер административного принуждения, в том числе на использование спецсредств и огнестрельного оружия;

особый режим конфиденциальности;

и другие [19].

Безусловно, некоторые из этих черт характеризуют и служебную деятельность лиц, замещающих должности государственной гражданской и военной службы (например, инспекторов государственных контрольно-надзорных органов), однако вся их совокупность присуща только правоохранительным служащим. Это позволяет объективно отграничивать государственную правоохранительную службу не только от гражданской службы, но и от более близкой к ней - военной службы.

Вполне естественно, что в отечественной правовой науке еще в 1990-е гг. возникло понимание того факта, что служба в милиции, прокуратуре, органах уголовно-исполнительной системы, таможенных, а также некоторых других обладает определенным внутренним единством.

Так, известный административист Д.Н. Бахрах, предлагая выделять государственную гражданскую службу и государственную милитаризованную службу, вместе с тем указывал, что милитаризованная служба может быть подразделена на военную и военизированную (т.е. имеющую отдельные черты

военной, но военной не являющуюся). К последней он, в частности, предлагал относить милицейскую, таможенную, внутреннюю службу в системе МВД России, военизированную охрану МПС, горноспасательную службу и др. [1, с. 25]. Схожую позицию занимали впоследствии и некоторые другие исследователи [2].

Таким образом, нельзя говорить о том, что термин «правоохранительная служба» был придуман в 2003 г. законодателем на пустом месте - необходимость объективизации службы, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности, была очевидна до и после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Конечно, есть основания критиковать использованное в данном законодательном акте ее название - правоохранительная служба, как это делал, например, Ю.Н. Стариков [20], однако подобные споры никак не влияют на саму сущность правоохранительной службы как вида государственной службы.

Показательно, кстати, что Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ термин «правоохранительная служба» из законодательства был исключен, в то же время некоторые правовые акты были дополнены понятием «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» (ст. 36.1 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», ч. 8 ст. 55 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»). Между тем использование термина «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» вместо «правоохранительная служба» обоснованно критиковалось еще на этапе разработки Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ, поскольку «в федеральных законах не используется термин «правоохранительная деятельность», а в данном законопроекте его значение не поясняется, это может привести к сложностям в правоприменении». Тем не менее в итоговой

редакции Закона понятие «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» было сохранено в силу объективно существующей необходимости использовать в нормативных правовых актах какой-либо термин, объединяющий службу в правоохранительных органах (несмотря на формально-юридическое разделение ее на разные виды государственной службы).

Более того, в некоторых правовых документах, принятых уже после 1 января 2016 г. (даты вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ), по-прежнему употребляется термин «правоохранительная служба». Так, Приказ Росстата от 18 февраля 2016 г. № 71 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по труду и занятости федерального статистического наблюдения за предоставлением государственных услуг в области содействия занятости населения» выделяет такую категорию незанятых граждан, как «граждане, уволенные с правоохранительной службы». В пункте 4 Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции [17], говорится о дисциплинарной ответственности государственных служащих, замещающих должности правоохранительной службы.

Конечно, приведенные примеры можно рассматривать как следствие недоработок составителей указанных документов. Это свидетельствует и о необходимости существования термина, объединяющего служебную деятельность сотрудников правоохранительных органов.

В силу этих причин нам представляется, что использование термина «правоохранительная служба», хотя бы в рамках правовой доктрины, является в настоящее время вполне допустимым, несмотря на отказ от него законодателя.

Вместе с тем следует понимать, что целью принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ было не просто исключение термина «правоохранительная служба» из российского законодательства (с заменой его на понятие государственной службы, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности), а решение вопроса (причем не в положительном смысле) о необходимости существования единого законодательного акта, регулирующего деятельность всех сотрудников правоохранительных органов. Иными словами: вопрос заключался не только и не столько в том - должна ли существовать государственная правоохранительная служба как единая система, а в том - должна ли она регулироваться единым законом. О необходимости использования в Российской Федерации противоположного подхода - принятия отдельных законодательных актов о службе на правоохранительных должностях в различных правоохранительных органах - прямо говорилось (причем апелляцией к существующему зарубежному опыту) и в заключении Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект данного Закона [27, с. 69].

Действительно, сейчас (а по сути, уже несколько лет назад) отечественный законодатель пошел по пути принятия отдельных законодательных актов о службе на правоохранительных должностях в различных правоохранительных органах. Безусловно, такой подход к формированию правовой базы службы в правоохранительных органах возможен. Но насколько он является оптимальным? Если на законодательном уровне возобладала идея о дифференциации правового регулирования государственной службы на должностях, связанных с осуществлением правоохранительной деятельности, законодателям следовало бы прежде всего попытаться найти ответы на следующие вопросы: в чем заключается специфика прохождения государственной службы на этих должностях в разных органах; насколько



велик должен быть объем различий в статусе рассматриваемых сотрудников; как это должно отражаться законодательно?

Однако анализ действующего законодательства в сфере государственной службы (в том числе правоохранительной) показывает, что этими вопросами вряд ли кто-нибудь задавался.

В принципе все виды государственной службы имеют между собой достаточно много общего, и это нередко проявляется в появлении в различных нормативных актах, регулирующих служебную деятельность, достаточно схожих (а то и вовсе идентичных) положений. Однако, если говорить о службе, которая ранее законодателем именовалась правоохранительной, здесь сходств становится еще больше. В результате принятые в последние годы нормативные акты, регулирующие как отдельные аспекты ее прохождения (преимущественно на ведомственном уровне), так и организацию и прохождение в целом, нередко становятся похожи как близнецы-братья.

Выше уже говорилось о принятии в 2011 г. Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - акте, достаточно качественном с точки зрения юридической техники.

В нем, кстати, были использованы многие правовые конструкции из принятого ранее Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вместе с тем были учтены и моменты, связанные именно со спецификой осуществления служащими органов внутренних дел правоохранительной деятельности.

Относительно недавно был принят Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», призванный урегулировать вопросы

прохождения службы, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности. Сравнение текста данного акта (состоящего из 99 статей) с текстом Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (101 статья в действующей редакции) показывает, что более чем на 60% они совпадают слово в слово. Если же говорить о смысловом совпадении, то, оно превышает 80%.

Практически одинаковыми являются права, обязанности, требования к служебному поведению, ограничения и запреты сотрудников федеральной противопожарной службы и службы в органах внутренних дел; минимально отличаются правила поступления на указанные виды службы (в основном в плане квалификационных требований); по большей части совпадают нормы о служебном времени и времени отдыха, о присвоении специальных званий и прохождении аттестации; об обеспечении служебной дисциплины и т.д. - вплоть до вопросов погребения и отдания почестей сотрудникам. Различия между данными документами, безусловно, есть, однако носят они преимущественно частный характер.

Полагаем, здесь неизбежно должен быть поставлен вопрос: была ли реальная необходимость разработки и принятия двух законодательных актов, достаточно больших по объему и при этом различающихся лишь деталями? А ведь это документы, принятые уже в рамках реформирования государственной службы.

Разработка и принятие с соблюдением всех необходимых процедур законотворческого процесса федеральных законодательных актов сами по себе сопряжены с задействованием труда значительного количества работников в органах как законодательной, так и исполнительной власти, оплата труда которых, кстати, осуществляется из бюджетных средств. В то же время следует учитывать, что дублирование правовых предписаний еще и нарушает один из

принципов юридической техники - максимальная экономия норм при изложении правовых предписаний, недопущение их повторов [14]. Поэтому, как отмечают специалисты, «недопустимо не нужное, не обусловленное потребностями практики, противоречащее законодательной технике дублирование законодательства, загромождение законодательства «балластными» нормами» [16].

На этом фоне отказ законодателя от принятия единого закона о правоохранительной службе (что совершенно не исключало уточнение отдельных аспектов ее прохождения в конкретных правоохранительных органах в иных федеральных законах) выглядит по крайней мере неоднозначным. Как нам представляется, разделение правоохранительной службы на действительно отличающиеся друг от друга разные виды государственной службы могло бы быть возможным только при условии проведения серьезной аналитической работы, выявления существенных особенностей прохождения государственной службы в различных правоохранительных органах, которые объективно требуют различного законодательного регулирования, и лишь на этой основе разработки новых законодательных и подзаконных актов.

Пока же приходится констатировать, что понимание путей формирования законодательства о службе в правоохранительных органах у федерального законодателя, по-видимому, отсутствует, а четкая концепция его развития подменяется лоббированием интересов различных ведомств в этой сфере.

Следует отметить, что в настоящее время планируются поправки, уточняющие и расширяющие права полиции. При этом, самой значимой станет норма, позволяющая сотрудникам вскрывать транспортные средства граждан, а также выставлять оцепление вокруг жилых домов, в том числе при эпидемиях и для соблюдения карантинных мероприятий. Кроме того, расширены нормы

применения полицейскими огнестрельного оружия при попытках оказания им вооруженного сопротивления.

Инициатором выступило МВД: поправки были разработаны в договорно-правовом департаменте ведомства в декабре прошлого года, после чего их направили в заинтересованные министерства и правительство. Нужно отметить, что попытка внесения схожих поправок была предпринята рядом депутатов около двух лет назад, но тогда их отправили на доработку [11].

Между тем, многие исследователи объясняют необходимость изменений в ФЗ «О полиции» тем, что «не все полномочия сотрудников в нем прописаны, хотя на практике активно применяются».

Законопроект предусматривает ряд норм, уточняющих или расширяющих уже имеющиеся в законе «О полиции». Так, действующая редакция дает право полиции «патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, и заслоны, использовать другие формы охраны общественного порядка».

В новом варианте ст. 13 ФЗ говорится, что сотрудники ведомства имеют право также «обозначать доступными средствами, в том числе визуальными», места преступлений, административных правонарушений, происшествий, а также «публичных и массовых мероприятий, территории и объекты, нахождение граждан на которых ограничено или представляет угрозу их безопасности, а также осуществлять временно ограждение указанных мест и объектов».

В ст. 16 («Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов») предлагается ввести норму, в соответствии с которой полиция получит право блокировать по решению руководителя территориального органа «территории, жилые помещения, строения и другие объекты» (в нынешней редакции закона речь идет лишь об

«участках местности»). Отметим, что среди причин для таких действий в законе называются карантинные мероприятия, а также эпидемии. В пределах оцепления полицейским будет разрешено досматривать граждан, их вещи, автомобили и грузы.

Наиболее же актуальными являются дополнения к ст. 15 закона «О полиции», которая оговаривает право полицейских на входение или проникновение на земельные участки, в жилые дома и другие помещения граждан. В законопроекте предлагается унифицировать терминологию и использовать только слово «проникновение».

Авторы законопроекта предлагают ввести новую статью — 15.1 («Вскрытие транспортного средства»). Предлагается наделить полицейских правом вскрывать автомобили и проникать в них для спасения жизни граждан, обеспечения их безопасности, в том числе при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях, пресечении преступления или задержании подозреваемых или обвиняемых, а также при «производстве по делу об административном нарушении, если имеются основания предполагать, что совершившее его лицо находится в состоянии опьянения». Кроме того, причиной для вскрытия машины могут стать несчастный случай с автовладельцем или подозрения, что в машине могут находиться запрещенные законом вещества. Наконец, транспортное средство полицейские могут вскрыть в связи с угрозой теракта.

Во всех этих случаях, говорится в законопроекте, полицейский должен представиться и предъявить документы, разъяснить автовладельцу или находящимся в машине людям их права и причину своих действий, а если в автомобиле никого не будет — уведомить собственника в течение суток о проникновении в его машину и обеспечить ее недоступность для других граждан на это время.

Обращают на себя внимание и два предлагаемых нововведения, касающихся ответственности полицейских за действия в экстремальных ситуациях. В ст. 24 («Гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции») предлагается внести норму, позволяющую полицейскому применить оружие не только в уже предусмотренных случаях, когда при задержании злоумышленник сам достал «ствол», приблизился к сотруднику, сократив указанное последнее расстояние, или прикоснулся к его огнестрельному оружию, но и совершил «иные действия, позволяющие расценивать их как угрозу нападения».

Ст. 30 закона («Гарантии правовой защиты сотрудника полиции») предлагается дополнить ч. 1.1, которая гласит, что полицейский «не подлежит преследованию за действия, совершенные при выполнении обязанностей, возложенных на полицию», если они соответствовали требованиям Конституции и законов РФ.

«Силовики традиционно преследуют цель расширения собственных полномочий, — прокомментировал изменения руководитель международной правозащитной группы «Агора» Павел Чиков. — Здесь оно происходит несколькими способами. Во-первых, некоторые предложения, по сути, узаконивают сложившуюся практику — досмотра автомобилей или оцепления. В других идет как бы конкретизация полномочий — как со вскрытием автомобиля. В-третьих, и это самое опасное, вводится открытый перечень оснований применения огнестрельного оружия. «Совершение иных действий, дающих основания расценить их как угрозу нападения» — под эту формулировку задним числом можно подвести любую стрельбу по гражданам» [11].

Правозащитник особо отметил норму о том, что полицейский «не подлежит преследованию за действия, совершенные при выполнении обязанностей», — господин Чиков назвал ее «презумпцией правоты

полицейского». «Это предложение по сути фиксирует многолетний тренд снижения числа осуждаемых за преступления полицейских. Наказать зарвавшегося сотрудника полиции в России становится труднее с каждым годом — и это нам четко подтверждает судебная статистика», — говорит правозащитник.

Между тем, правозащитники высказываются относительно «каучуковых» формулировок грядущих поправок. Если проект закона будет принят с такими формулировками, у СКР появится «еще больше оснований отказывать в возбуждении уголовных дел в отношении силовиков», считает глава общественной организации «Открытая Россия» Анастасия Буракова. «У формулировок «иная угроза» или «иные обстоятельства» довольно пугающие перспективы: что считать иной угрозой и основанием, неясно, — отметила госпожа Буракова. — К примеру, обстоятельства для применения табельного оружия полицейским должны регламентироваться закрытым списком, а не открытым, как подразумевают эти формулировки. Иначе мы приходим к ситуациям, где человек потянется к карману с телефоном, а ему прострелят колено. Полномочия полиции и так максимально расширены, их редко наказывают за умышленные превышения полномочий, например в отношении политических оппонентов». Госпожа Буракова удивлена также формулировкой о «превышении полномочий во время исполнения». «А когда полицейский может их превысить, если не во время работы? Получается, это полное освобождение полицейских от любых последствий. Это вредительская история, которая повернется против всех граждан, а не только политически активных», — уверена она.

Глава «Комитета против пыток», член президиума СПЧ Игорь Каляпин отмечает избыточность некоторых предлагаемых норм — в частности, о том, что полицейский «не подлежит преследованию за действия, совершенные при выполнении обязанностей». «Полицейский и сейчас, это прописано в законодательстве России, не подлежит преследованию за выполнение своих

обязанностей, уголовная ответственность наступает за превышение полномочий, — отметил господин Каляпин. — Весь вопрос заключается в том, кем эти обязанности возложены и в соответствии с какой нормой закон, грубо говоря, не преступный ли приказ отдал приказ полицейскому его начальники?

Что касается проникновения в жилище или вскрытия автотранспортных средств, это также вполне допустимо и уже зафиксировано в законодательстве — полицейский имеет право делать это, когда преследует преступника».

«Многие положения нового законопроекта выглядят вполне логичными, — считает вице-президент российского подразделения Международного комитета защиты прав человека Иван Мельников. — Однако ряд из них требует доработки, прежде всего в части, касающейся контроля за обоснованностью применения тех или иных норм. Действительно, иногда обстоятельства требуют вскрытия автомобиля или проникновения в него — например, если существует угроза жизни или здоровью человека, находящегося в салоне, или если у сотрудников полиции имеются обоснованные предположения, что транспортное средство используется при подготовке теракта или совершении другого преступления. Однако здесь необходим перечень запрещенных грузов, наличие которых в салоне дает основание для вскрытия, а также дополнение, аналогично тому, что вводится в статью о проникновении в жилище: в течение 24 часов о действиях полицейского должен быть уведомлен прокурор, который сможет дать им правовую оценку.

Разумным представляется разрешение проникновения в жилище в отсутствие собственника: бывает, что квартира сдается в аренду, ее владелец находится далеко, а необходимость попасть в нее для, например, пресечения или раскрытия преступления очевидна. Важно и то, что в таких случаях предусматривается недопущение посторонних как в жилище, так и в транспортное средство».



Не считает правозащитник излишней и норму об оцеплении территорий и объектов, если речь идет о реальной угрозе жизни или безопасности людей. «Расширение права полицейского на применение оружия также соответствует нынешним реалиям, — говорит Иван Мельников. — Однако и здесь, по-моему, необходима дополнительная должностная инструкция, где будет детально прописан порядок применения оружия в экстремальных ситуациях. Сотрудник должен заранее знать, как ему действовать, а не думать в критический момент, можно ему прибегать к крайним мерам или нет. И здесь должны последовать обязательный рапорт руководству и уведомление прокурора, чтобы свести к минимуму возможность злоупотреблений».

При этом господин Мельников отметил, что в некоторых статьях предлагается убрать слово «обязан», например предлагаются формулировки «пресекает» вместо «обязан пресекать», «называет свою должность и фамилию» вместо «обязан назвать», и таких поправок несколько. «Это создает возможность для злоупотреблений или бездействия со стороны стражей порядка», — считает правозащитник.

На наш взгляд, данные опасения небезосновательны. В любом, случае, необходима более тщательная проработка изменений в Закон о полиции, поскольку от их качества будут зависеть жизнь и здоровье многих граждан.

Согласно ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации: «граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе» [13].

Понятие службы в органах внутренних дел сформировано на законодательном уровне. Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: служба в органах внутренних дел - федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях в органах

внутренних дел Российской Федерации (далее - органы внутренних дел), а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

С принятием Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» был определен базис системы государственной службы Российской Федерации.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 58-ФЗ система государственной службы стала включать в себя следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Нужно отметить, что реформирование системы государственной службы идет уже достаточно продолжительное время. Началом данной реформы послужило принятие Указа Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)». В дальнейшем указанная Федеральная программа продлевалась на срок с 2006 по 2007 год [23], а впоследствии с 2009 по 2013 год [22]. Реформирование предполагало своей целью повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы. Предусматривалось, что система управления государственной службой необходима для обеспечения единства государственной службы Российской Федерации, взаимодействия государственных органов со структурами гражданского общества, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную службу, прохождения и

прекращения государственной службы, а также профессионального развития государственных служащих.

Большинство отечественных ученых-правоведов подчеркивают, что основой успешного государственного строительства является эффективное реформирование организационно-правового механизма регулирования государственной службы. В современных условиях (негативное влияние последствий мирового финансового кризиса, проводимой санкционной политики Запада, расширения географии военно-политических и межнациональных конфликтов в ряде стран, которые привели к росту миграции) от этого во многом зависит не только результативность проводимых в России социально-экономических преобразований, но и уровень обеспечения безопасности личности, общества и государства в целом от внутренних и внешних угроз.

Речь в первую очередь идет о реализации приоритетных задач развития нашей страны, перечисленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Причем спектр проблем, связанных с организационно-правовым регулированием государственной гражданской службы, достаточно обширен: от вопросов поступления на государственную гражданскую службу до административно-правового статуса государственных гражданских служащих, а также реализации на практике социальных гарантий их защиты после увольнения. Каждый аспект проблемы регулирования государственной гражданской службы в своем роде уникален, и по этой причине требует детального научно-практического изучения. Но, безусловно, первым должен рассматриваться вопрос административно-правового статуса государственных гражданских служащих, в том числе и проходящих службу в ОВД.

Исследователями отмечается, что, подходя к вопросу о сущности службы в органах внутренних дел следует придерживаться комплексного и системного ее понимания [29, с. 135].

Целью организации службы в органах внутренних дел является обеспечение правопорядка на территории Российской Федерации, обеспечение общественной безопасности, исключение криминогенной составляющей при прохождении должностными лицами органов внутренних дел своей службы.

Анализируя понятие и сущность государственной службы в органах внутренних дел выделяют следующие ее признаки:

«- нормативно-правовое регулирование службы в органах внутренних дел как федеральной государственной службы относится к ведению Российской Федерации;

- субъектом службы в органах внутренних дел может быть только гражданин Российской Федерации;

- профессиональная служебная деятельность в органах внутренних дел относится к федеральной государственной службе, что обуславливает распространение на нее общих признаков государственной службы в целом;

- служба в органах внутренних дел строится и функционирует как на общих принципах государственной службы, так и на специальных принципах самой службы, к числу которых, по нашему мнению, следует отнести: централизацию системы службы в органах внутренних дел и управление ею; единоначалие в организации и функционировании данной службы; режим субординационных отношений; компенсацию соответствующими льготами установленных федеральными законами ограничений некоторых общегражданских прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, обусловленных особенностями данного вида службы;

- государственная служба в органах внутренних дел является федеральной службой, а это в свою очередь означает территориальную

иерархическую организацию построения системы органов внутренних дел» [7, с. 113].

Научными исследователями отмечается, что в настоящее время все еще существуют многочисленные проблемы регулирования организации и прохождения службы в органах внутренних дел [6, с. 79].

Основными проблемами до сих пор остаются: уровень профессионализма низшего состава органов внутренних дел, коррупция, злоупотребление предоставленными властными полномочиями в своих интересах, тяжелый рабочий график сотрудников органов внутренних дел.

Вместе с тем, можно предложить ряд правовых новелл, позволяющих частично справиться с вышперечисленными проблемами:

- формирование среднего и старшего начальствующего состава из выпускников высших учебных заведений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также введение новых образовательных методик в данные образовательные учреждения;

- создание эффективной системы кадрового аудита сотрудников органов внутренних дел;

- формирование штата сотрудников органов внутренних дел в таком объеме, чтобы это обеспечивало нормальную трудовую нагрузку на сотрудников, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## **1.2. Задачи, функции и принципы государственной службы в органах внутренних дел**

Анализ норм Федерального закона Российской Федерации «О полиции» показывает, что принципам деятельности полиции законодатель уделяет особое внимание. В качестве основы правоохранительной деятельности закрепляется идея партнерских взаимоотношений полиции и общества. При этом ее предназначение, наряду с защитой жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, охраной

собственности, общественного порядка и общественной безопасности, - в противодействии преступности.

При этом само направление деятельности полиции - противодействие преступности является, по сути, универсальным средством защиты как жизни и здоровья, так и охраны собственности и обеспечения общественного порядка.

Между тем противодействие в общепринятом понимании заключается в осуществлении действий, служащих препятствием к развитию условий возникновения и проявления другого действия. Исходя из содержания понятия под противодействием должен рассматриваться комплекс мер, образующих единую систему элементов воздействия, объединенных целью выявления причин и условий, развития нежелательных процессов (или действий), а также предупреждения и пресечения таких действий.

Определение сущности понятия противодействия, тем не менее, не решает главного вопроса криминологии - теоретико-методологической проблемы, связанной с определением системы противодействия, ее элементов и структуры, а также факторов, которые с учетом существующих тенденций и социально-политических условий могут быть приняты за основу в сфере противодействия преступности [18].

Неразрешенность фундаментальных основ системы противодействия преступности, а в целом и ее основных начал - целей, задач, методов и средств противодействия образует многообразие форм и подходов в ее реализации на практике, применение которых не всегда отвечает принципам самого «противодействия преступности». Что, в свою очередь, сказывается на общем рейтинге работы полиции.

Противодействие преступности в реализации функций полиции не является безусловной или безальтернативной формой реагирования государства на процессы криминогенного характера в обществе. Исторический экскурс в

осуществление правоохранительной деятельности в России показывает, что в разные исторические периоды реагирование на подобного рода деяния имело различные формы своего проявления. В криминологической и иной литературе встречается большое разнообразие таких форм: это борьба с преступностью, война, контроль, противостояние преступности, предупреждение, профилактика преступности и другое. Каждый из представленных терминов имеет собственное содержание и назначение, образующие частный набор средств и методов достижения поставленной цели. В связи с чем именно «точное определение терминологии является непременным условием четкости в решении проблемы противодействия преступности» [5, с. 238].

Отказавшись *de jure* от подхода предупреждения, контроля, борьбы и войны с преступностью как формы реагирования на криминальные угрозы со стороны отдельных членов общества, государство *de facto* отказалось и от применения отдельных мер реагирования, что в итоге должно было определить приоритеты, цели и средства, которые государство использует и преследует в процессе противодействия преступности.

Война с преступностью, то есть искоренение преступности любой ценой и средствами, согласно действующему законодательству, является недопустимым путем воздействия на данное явление. Законодатель, определяя методы и средства противодействия, по мнению А.И. Долговой, делает упор на предупреждение преступлений, удержание лиц от их совершения, а при выявлении такой преступной деятельности - на разрешение вопроса о мотивах и причинах их совершения, о целесообразности применения мер, заменяющих уголовное наказание, и возможности оказания лицу необходимой социальной помощи.

Аналогично неприменимым, но при этом менее радикальным видится подход «борьбы с преступностью», под которым понимается активное столкновение или противоборство общества и государства с криминалитетом, находящихся в непримиримом противоречии и преследующих цель господства

одних над другими. Профессор С.В. Бородин по этому поводу говорил о том, что «борьба с преступностью как социально-политическая категория есть целенаправленная деятельность, проводимая государством и обществом», то есть под борьбой с преступностью следует понимать целенаправленный процесс, итогом которого является полное подчинение противника своим правилам и порядку поведения [5, с. 92]. Между тем И.И. Карпец, в свою очередь, указывал, что «лозунговая» борьба с преступностью столь же распространена, сколь закономерны и ее постоянные провалы. Люди с достойным сожаления упрямством повторяют из века в век одни и те же ошибки» [12], стремясь побороть это явление.

Отказ от подходов предупреждения преступности и контроля над преступностью был обусловлен содержанием рассматриваемых понятий. Предупреждение преступности, с точки зрения реальности достижения поставленной цели, цели недопущения развития условий ее формирования и устранения причин, ее порождающих, является утопичным и недостижимым в практической реализации, так как преступность есть не что иное, как социально-правовое, исторически изменчивое, негативное и массовое явление, которое существовало ранее и существует сейчас. Тем самым уязвимость применения подхода «предупреждения преступности» видится в невозможности предупредить то, что реально уже существует. Собственно, как и невозможным видится применение подхода - контроля над преступностью. Понятие контроль по своей сути обозначает осуществление проверки и наблюдения за чем-либо или за кем-либо. В этой связи контроль, применительно к понятию преступности как к негативному социально-правовому явлению, является антисоциальным по своей сути и содержанию, так как государство не вправе быть сторонним наблюдателем при совершении преступлений.

Определяя цели, задачи, методы и средства противодействия преступности, следует основываться на положении о том, что предназначение социального государства, а российское государство мы считаем и хотим видеть



именно таковым, «состоит не во властном воздействии на общество, а в предоставлении качественных услуг гражданам» [10, с. 152]. При этом под предоставлением услуг следует рассматривать оказание «публичных услуг», а именно осуществление правоохранительной деятельности судебными органами, органами прокуратуры, следственного комитета, полицией и учреждениями исполнения наказания.

Исследование О.В. Зуевой показывает, что особо значимыми интересами общества являются те, которые затрагивают вопросы здоровья населения (т.е. личные интересы), и обеспечение общественной безопасности. При этом ни уровень образования, ни материальное положение, ни сфера деятельности граждан не влияют на изменение степени значимости рассматриваемых интересов.

Определение приоритетов защиты личности и обеспечения общественной безопасности формулирует основное предназначение полиции и форму реализации ее деятельности в виде противодействия преступности. Однако именно столкновение данных интересов, интересов личности и общественных интересов образует наиболее острые социальные разногласия, в том числе и в средствах самого противодействия преступности.

Анализ норм федерального и конституционного законодательства показывает, что главным предназначением государства является защита прав и свобод человека и гражданина. При этом обеспечение общественного порядка и безопасности находится на второстепенном по значимости месте.

Обращаясь к трудам основоположников теории государства и права, следует вспомнить об истинном предназначении государства и государственной власти. Так, например, Г. Гроций (1583 - 1645) писал о том, что «государство есть совершенный союз свободных людей, заключенный ради соблюдения права и общей пользы». Ш.Л. Монтескье (1689 - 1755) был уверен в том, что «людям присуще скорее стремление быть в обществе, чем желание

господствовать. Общественный договор как основание и форма передачи власти от народа правителям лишь делегирует власть правителей, а значит, народ вправе без согласия правителей изменить форму правления». Д. Локк, рассуждая о личных правах, резюмировал, что «естественным правом каждого есть право на жизнь, свободу и имущество, а власть существует для осуществления этих прав в наилучшей форме» [15, с. 66]. В связи с чем можно сделать вывод, что личные права являются неотъемлемой частью общественных прав, но первоочередной задачей государства как легитимного общественного института все-таки выступает защита общественных прав и интересов, т.е. обеспечение общественной безопасности. Так как именно общество, а не отдельные индивиды, определяет право управления государством.

Итак, учитывая вышесказанное, «противодействие преступности» как форма воздействия на деструктивное волеизъявление отдельных членов общества в качестве основной цели должно рассматривать обеспечение общественной безопасности.

Достижение поставленной цели определяет необходимость решения таких задач, как: охрана общественного порядка; защита личных и имущественных прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Методы противодействия преступности должны отвечать общим принципам демократии, иметь приоритет защиты общественной безопасности и общественного порядка над правами отдельных лиц. В этой связи в качестве методов противодействия преступности должны использоваться: в аспекте психического воздействия на индивида - метод убеждения и принуждения; в аспекте выполнения объективной стороны преступления или административного правонарушения - метод предупреждения, профилактики и пресечения.

Под средствами противодействия преступности следует рассматривать выполнение полицией таких функциональных обязанностей и видов деятельности, как: оперативно-разыскная, учетно-регистрационная, экспертно-криминалистическая, расследовательная, лицензионная, разрешительная, надзорная, контрольная.

Формулируя цели, задачи, методы и средства противодействия преступности как инновационного подхода в правоохранительной деятельности полиции России, следует опираться на мнение и потребности гражданского общества в обеспечении порядка и безопасности, что может быть достигнуто лишь в прямом контакте с населением. При этом под прямым контактом с населением должно рассматриваться не только информирование населения о состоянии оперативной обстановки на обслуживаемой территории за определенный период времени, а реальное взаимодействие с гражданами. Взаимодействие путем привлечения граждан к охране порядка, совместным надзорным и контрольным мероприятиям, инициативному выявлению правонарушений и их фиксации, с последующей передачей в компетентные органы для возбуждения дел об административных правонарушениях и так далее.

Реальный доступ граждан к обеспечению общественной безопасности сможет действенным образом повлиять на уровень безопасности общества в целом, обеспечить повышение правовой грамотности гражданского общества и, как следствие, повысить уровень доверия граждан к полиции. Снижение общественных рисков, в свою очередь, способно сформировать главное условие для привлечения частных и в том числе иностранных инвестиций, что определит повышение конкурентоспособности государства на мировой арене, рост ВВП страны и, как следствие, повышение доходов населения.

Задачами государственной службы в органах внутренних дел являются:

- охрана правопорядка на территории Российской Федерации;
- обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации;

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- предоставление возможности для самореализации сотрудника органа внутренних дел.

К функциям государственной службы в органах внутренних дел можно отнести:

- сбор сведений о совершенных преступлениях и правонарушениях, принятие первичных действий в порядке дознания или следствия по расследованию преступлений, а также осуществление производства по делу об административном правонарушении; формирование статистики совершаемых преступлений и правонарушений;

- ведение миграционного учета на территории Российской Федерации противодействие незаконной миграции, контроль за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, решение вопросов о нежелательности пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

- осуществление мер по предупреждению и противодействию правонарушений и преступлений;

- профилактика террористической и экстремистской угроз, ликвидация последствий террористических актов;

- обеспечение порядка в общественных местах;

- участвовать в разрешении чрезвычайной ситуации, в соответствии с действующим законодательством;

- осуществление оперативно-разыскной деятельности;

- пресечение правонарушений на территории Российской Федерации;

- раскрытие информации, связанной с деятельностью органов внутренних дел, если это не является охраняемой законом тайной;

- осуществлять взаимодействие с международными организациями и иностранными государствами с целью пресечения правонарушений и преступлений иностранных лиц, или лиц, находящихся за пределами Российской Федерации.

Принципами службы в органах внутренних дел являются:

1) наличие как мер ответственности за совершение дисциплинарных проступков и пр. правонарушений сотрудником органов внутренних дел, так и социальных гарантий при прохождении службы в органах внутренних дел;

2) осуществление профессионального отбора потенциальных сотрудников органов внутренних дел вне зависимости от пола, расы, национальности, вероисповедания и пр. условий, т. е. при равных возможностях, в зависимости от профессионального уровня кандидата;

3) единоначалие и субординация сотрудников органов внутренних дел, проходящих государственную службу;

4) профессионализм сотрудников органов внутренних дел при несении ими своей службы, с проведением периодической аттестации и иных видов проверок;

5) прямое подчинение сотрудника органов внутренних дел только непосредственному начальству;

6) сотрудник осуществляет свою профессиональную деятельность независимо, без вмешательства в его деятельность иных лиц, за исключением, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

7) законность;

8) гласность;

9) при несении службы в органах внутренних дел сотрудник не вправе состоять в каких-либо политических партиях, а также же не должен быть связан решением какой-либо партии или религиозной организации.

## **Глава 2 Административно-правовые основы прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации**

### **2.1 Комплектование кадров органов внутренних дел: понятие, принципы и основные этапы**

Ключевым элементом в системе государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации является сотрудник органов внутренних дел, который наделен законом соответствующими для исполнения им своей службы правами и обязанностями, а также несет установленную законом ответственность за противоправные деяния.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: «сотрудник органов внутренних дел - гражданин, который взял на себя обязательства по прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которому в установленном настоящим Федеральным законом порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава» [26].

В соответствии с действующим законодательством, сотрудник органов внутренних дел имеет право:

- право на получение заработной платы, уровень которой должен соответствовать занимаемой должности, в целях предотвращения коррупционной составляющей;
- право получить должностную инструкцию и ознакомиться с ее содержанием, знать свои права и обязанности, ответственность;
- нормальные условия труда, которые позволяют в полной мере реализовывать свой профессиональный потенциал, как сотрудника органов внутренних дел;

- право выйти в отпуск, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации;

- право на информирование и материальное обеспечение, необходимое для исполнения своих профессиональных обязанностей сотрудником органов внутренних дел;

- право получить сведения, принадлежащие к охраняемой законом тайне в случае, если получение таких сведений необходимо для исполнения своих профессиональных обязанностей сотрудником органов внутренних дел;

- право на защиту своих персональных данных;

- право на карьерный рост в органах внутренних дел;

- право прохождения на территорию объектов организаций и физических лиц, если это необходимо для исполнения своих профессиональных обязанностей сотрудником органов внутренних дел;

- иные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Сотрудник органов внутренних дел, при исполнении им своих обязанностей, обязан:

- соблюдать должностную инструкцию, знать свои права, обязанности и ответственность;

- иметь познания нормативной правовой базы Российской Федерации в области внутренних дел, а также проходить проверку своих знаний нормативной правовой базы;

- соблюдать и уважать права граждан при исполнении служебных обязанностей;

- бережно относиться к вверенному государственному имуществу при исполнении своих служебных обязанностей;

- не совершать действий, которые могут быть расценены как порочащие честь и достоинство сотрудника органов внутренних дел; исполнять свои обязанности на должном профессиональном уровне; соблюдать нормы профессиональной этики;

- выполнять свои обязанности, относясь к гражданам с должной вежливостью, оказывать им необходимую помощь в защите их прав и свобод;

- сохранять независимость при принятии решений, осуществлении действий по защите прав и свобод граждан, организаций, не занимать чью-либо сторону в деле на основании собственных личностных предпочтений.

В случае несоблюдения установленных законом обязанностей, сотрудник органов внутренних дел несет уголовную, административную и дисциплинарную ответственность, в зависимости от характера противоправного деяния.

Часть 1 статьи 17 Федерального закона № 342-ФЗ регламентирует право поступления на службу в ОВД. В данной статье указано, что граждане вправе поступать на службу независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям [26]. Данное правило, основано на норме ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Условиями поступления граждан на службу в ОВД названы следующие обстоятельства:

достижение возраста 18 лет;

владение государственным языком РФ;

соответствие квалификационным требованиям, установленным Законом № 342-ФЗ;



способность по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника ОВД.

Необходимо также упомянуть о следующей правовой позиции, изложенной в Постановлении КС России от 6 июня 1995 г. № 7-П: специфическая деятельность, которую осуществляют органы внутренних дел, предопределяет специальный правовой статус сотрудников милиции; исходя из положения Конституции РФ [13] о равном доступе к государственной службе (ч. 4 ст. 32) государство, регулируя отношения службы в органах внутренних дел, может устанавливать в этой сфере особые правила; это находится в полном соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей в установленных ею целях ограничения прав граждан федеральным законом, и не противоречит п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 111 1958 г. относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.

В части 2 статьи 17 Закона № 342-ФЗ определено, что зачисление в образовательное учреждение высшего профессионального образования ФОВИВ в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя является поступлением на службу в ОВД. При этом предусмотрено, что в такие образовательные учреждения для обучения по очной форме вправе поступать в том числе граждане, не достигшие возраста 18 лет [26].

Часть 3 статьи 17 Закона № 342-ФЗ установлен предельный возраст поступления на службу в ОВД. В этой связи, прежде всего, следует упомянуть о следующей правовой позиции, изложенной, например, в Определении КС России от 22 марта 2011 г. № 427-О-О: специфическая деятельность, которую осуществляют ОВД, предопределяет специальный правовой статус

сотрудников милиции; исходя из положения Конституции РФ о равном доступе к государственной службе (ч. 4 ст. 32) государство, регулируя отношения службы в ОВД, может устанавливать в этой сфере особые правила, в том числе специальные требования, связанные с соблюдением возрастных критериев при приеме на службу и увольнении по достижении предельного возраста службы.

Предельный возраст поступления на службу в органы внутренних дел устанавливается:

1) для замещения должностей рядового состава и младшего начальствующего состава - 35 лет, должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава - 40 лет;

2) для поступления в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме - 25 лет.

Предельный возраст пребывания на службе в органах внутренних дел составляет:

1) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего специальное звание генерала полиции Российской Федерации, генерал-полковника полиции, генерал-полковника внутренней службы, генерал-полковника юстиции, генерал-лейтенанта полиции, генерал-лейтенанта внутренней службы, генерал-лейтенанта юстиции, генерал-майора полиции, генерал-майора внутренней службы или генерал-майора юстиции, - 65 лет;

2) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего специальное звание полковника полиции, полковника внутренней службы или полковника юстиции, - 60 лет;

3) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего специальное звание среднего начальствующего состава, майора полиции, майора внутренней

службы, майора юстиции, подполковника полиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции, - 55 лет;

5) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего иное специальное звание, - 50 лет.

При этом, предельный возраст пребывания на службе в органах внутренних дел для сотрудника органов внутренних дел, имеющего ученую степень доктора наук и замещающего должность в образовательной организации или научной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, составляет 65 лет.

Законом № 342-ФЗ [26, ст. 14] установлены условия, при которых гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел. К ним относятся:

1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

2) осуждение его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличие судимости, в том числе снятой или погашенной;

3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности связано с использованием таких сведений;

4) несоответствие требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

5) близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с

сотрудником органов внутренних дел, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выход из гражданства Российской Федерации;

7) приобретение или наличие гражданства (подданства) иностранного государства;

8) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел.

Кроме того, гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел в случаях, если он:

1) имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на его постоянное проживание на территории иностранного государства;

2) является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;

3) неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

4) подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в органы внутренних дел), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом;

5) не согласен соблюдать ограничения и запреты, исполнять обязанности и нести ответственность, если эти ограничения, запреты, обязанности и ответственность установлены для сотрудников органов внутренних дел настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Законом закреплена необходимость оформления личного поручительства на гражданина, поступающего на службу в ОВД. При этом определено содержание данной процедуры: письменное обязательство сотрудника ОВД, имеющего стаж службы не менее трех лет, о том, что он ручается за соблюдение указанным гражданином ограничений и запретов, установленных для сотрудников законодательством [26, п. 7 ст. 17].

При поступлении на службу в органы внутренних дел, гражданин обязан предоставить следующие документы:

1) заявление с просьбой о поступлении на государственную гражданскую службу и замещении должности государственной гражданской службы;

2) собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;

3) паспорт;

4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;

5) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;

6) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории РФ;

7) документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

8) документ об образовании;

9) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

При формировании кадрового состава органов внутренних дел должны учитываться следующие принципы:

- постоянное профессиональное совершенствование;
- организация отбора кандидатур в органы внутренних дел на основании профессиональных качеств сотрудника органов внутренних дел, при равной возможности поступления на службу;

- последовательное присвоение специальных званий в зависимости от стажа службы в органах внутренних дел [29, с. 132].

Основными направлениями формирования кадрового состава органов внутренних дел являются:

- организация профессионального обучения для будущего кадрового состава органов внутренних дел;

- создание и реализация программ повышения профессионального уровня сотрудников органов внутренних дел;

- создание кадрового резерва;

- проведение конкурса для замещения должностей в органах внутренних дел;

- введение инновационных кадровых технологий.

Подготовка кадров для органов внутренних дел осуществляется путем:

1) обучения:

- а) основного общего и среднего общего образования, в состав которого включаются специальные программы и курсы, направленности на будущих сотрудников органов внутренних дел;

б) профессионального обучения кадров, принятых на службу в органы внутренних дел, по программам профессионального обучения в органах внутренних дел;

в) среднего профессионального образования - программам подготовки специалистов для несения службы в органах внутренних дел;

г) высшего образования - программам подготовки специалистов (бакалавров, магистрантов) для несения службы в органах внутренних дел;

2) обучения по дополнительным профессиональным программам;

3) профессиональной служебной и физической программ по повышению своего уровня.

## **2.2 Прекращение службы в органах внутренних дел**

Служба в органах внутренних дел прекращается в случае:

1) увольнения сотрудника органов внутренних дел;

2) смерти сотрудника органов внутренних дел, признания сотрудника органов внутренних дел безвестно отсутствующим и (или) объявления его умершим.

Сотрудник органов внутренних дел увольняется со службы в органах внутренних дел в связи с прекращением или расторжением контракта [28, с. 152].

Контракт прекращается, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел:

1) по истечении срока действия срочного контракта;

2) по достижении сотрудником предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, установленного статьей 88 настоящего Федерального закона [26].

Контракт может быть расторгнут, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел:

1) по соглашению сторон;

- 2) по инициативе сотрудника;
- 3) в связи с изменением условий контракта и отказом сотрудника от продолжения службы в органах внутренних дел;
- 4) по выслуге лет, дающей право на получение пенсии;
- 5) в связи с несоответствием сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел - на основании рекомендации аттестационной комиссии;
- 6) в связи с грубым нарушением служебной дисциплины;
- 7) в связи с неоднократным нарушением служебной дисциплины при наличии у сотрудника дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;
- 8) по состоянию здоровья - на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе в органах внутренних дел и о невозможности выполнять служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе;
- 9) в связи с восстановлением в должности в органах внутренних дел сотрудника, ранее замещавшего эту должность (в случае отказа сотрудника, замещающего эту должность, от перевода на другую должность в органах внутренних дел в соответствии с пунктом 5 части 5 или пунктом 5 части 7 статьи 30 настоящего Федерального закона);
- 10) в связи с отчислением из образовательной организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;
- 11) иные причины, установленные законодательством Российской Федерации.

Сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:



1) непринятия сотрудником органов внутренних дел мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления сотрудником органов внутренних дел сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия сотрудника органов внутренних дел на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления сотрудником органов внутренних дел предпринимательской деятельности;

5) иные причины, установленные законодательством Российской Федерации [17].

Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [26] и Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» установлены отдельные виды ответственности для полицейских. В случаях, не урегулированных вышеуказанными нормативными правовыми актами, к правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, применяются нормы трудового законодательства. За нарушение служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел в соответствии со ст. 47, 49-51 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ налагаются дисциплинарные взыскания. В соответствии со ст. 50 указанного Федерального закона на сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения им служебной дисциплины, а также в иных случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

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

Согласно ст. 47 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ служебная дисциплина - 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.

Порядок наложения дисциплинарного взыскания установлен статьей 51 этого же Закона [26]. Так, дисциплинарные взыскания на сотрудника органов внутренних дел налагаются прямыми руководителями (начальниками) в пределах прав, предоставленных им руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, за исключением перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнения со службы в органах внутренних дел сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом Российской Федерации (часть 3). Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или

непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела - не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу.

В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке (часть 6). Дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу (часть 7). До наложения дисциплинарного взыскания от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к ответственности, должно быть затребовано объяснение в письменной форме. В случае отказа сотрудника дать такое объяснение составляется соответствующий акт.

Перед наложением дисциплинарного взыскания по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя в соответствии со статьей 52 настоящего Федерального закона [26] может быть проведена служебная проверка (часть 8). Уполномоченный руководитель обязан в течение трех рабочих дней ознакомить сотрудника органов внутренних дел под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания.

В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время,

необходимое для прибытия сотрудника к месту ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания или для доставки указанного приказа к месту службы сотрудника (часть 11).

Согласно пункту 40 Указа Президента Российской Федерации от 14.10.2012 № 1377 [23] дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. При определении вида дисциплинарного взыскания принимаются во внимание: характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, прежнее поведение сотрудника, совершившего проступок, признание им своей вины, его отношение к службе, знание правил ее несения и другие обстоятельства. При малозначительности совершенного дисциплинарного проступка руководитель (начальник) может освободить сотрудника от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным предупреждением.

Нужно обратить внимание, что дисциплинарным проступком может быть как действие, так и бездействие.

В соответствии с ч. 1 ст. 49 Закона № 342-ФЗ нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и

непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Увольнение в связи со взяткой. Согласно п.п. 1, 2, 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен: исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности; заботиться о сохранении своей чести и достоинства, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти; выполнять служебные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне.

Согласно ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-разыскной деятельности. Такие ограничения, запреты и обязанности, а также сотрудники органов внутренних дел, на которых они не распространяются, в

каждом отдельном случае определяются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий обязан не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство. Пунктом 2 Приказа МВД России от 31.10.2013 № 883 «О признании утратившим силу Приказа МВД России от 24.12.2008 № 1138» предусмотрено руководствоваться в системе МВД России до издания Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010, протокол № 21).

В силу пункта 9 части 3 ст. 82 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел - увольнению со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел (решение Кировского районного суда г. Саратова № 2-577/2019 2-577/2019~М-80/2019 М-80/2019 от 24 января 2019 г. по делу № 2-577/2019).

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел в соответствии со статьями 47, 49-51 настоящего Федерального закона налагаются дисциплинарные взыскания.

В силу статьи 47 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ служебная дисциплина - это 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 представленных прав.

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

Отдельные случаи отстранения от работы установлены, например, для сотрудников внутренних дел.

Сотрудник органов внутренних дел временно отстраняется от выполнения служебных обязанностей в случае:

- 1) избрания в отношении сотрудника меры пресечения в виде домашнего ареста либо заключения под стражу - до отмены избранной меры пресечения;

2) вынесения судьей постановления о временном отстранении сотрудника от должности - до отмены временного отстранения от должности;

3) прекращения допуска сотрудника к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну [26].

Отстранение от работы не является мерой дисциплинарной ответственности, поскольку такая мера не предусмотрена в видах дисциплинарных взысканий. В этой связи работодатель с учетом вины самого работника принимает решение или о наложении дисциплинарной ответственности, или просто о применении дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание при нахождении на работе в состоянии алкогольного опьянения. В случае нахождения на рабочем месте в состоянии алкогольного опьянения может налагаться дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения сотрудника. Увольнение осуществляется в случае однократного появления работника на работе (на своем рабочем месте либо на территории организации - работодателя или объекта, где по поручению работодателя работник должен выполнять трудовую функцию) в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения. Отдельными нормативно-правовыми актами регулируются отраслевые особенности.

На основании пункта 2 части 2 статьи 49 указанного Федерального закона [26] грубым нарушением служебной дисциплины сотрудника органов внутренних дел признается, в частности, отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного служебного времени. Согласно пункту 3 части 2 статьи 49 указанного Федерального закона грубым нарушением служебной дисциплины сотрудника органов внутренних дел признается, в частности, нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения.



Виды дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников органов внутренних дел в случае нарушения ими служебной дисциплины, перечислены в статье 50 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ. К ним относятся замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы в органах внутренних дел.

Пунктом 6 части 2 статьи 82 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ предусмотрено, что контракт может быть расторгнут, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел в связи с грубым нарушением служебной дисциплины.

Из приведенных нормативных положений следует, что сотрудник органов внутренних дел при совершении им дисциплинарных проступков, выразившихся в отсутствии сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного служебного времени, нахождении сотрудника на службе в состоянии алкогольного опьянения, может быть уволен со службы за совершение им грубого нарушения служебной дисциплины.

Служба в органах внутренних дел является особым видом государственной службы, направленным на реализацию публичных интересов, что предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в этих органах, специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Законодатель, определяя их правовой статус, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц [17].

С учетом указанных обстоятельств Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ [26] «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон о службе) устанавливает шестнадцать так называемых отрицательных оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел со службы, три из которых являются наиболее распространенными основаниями увольнения, обжалуемыми в судебном порядке (п. 6 ч. 2 ст. 82 - в связи с грубым нарушением служебной дисциплины; п. 9 ч. 3 ст. 82 - в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел; п. 13 ч. 3 ст. 82, ст. 82.1, - в связи с утратой доверия).

Как вытекает из Закона о службе [26, ст. 49], нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел российского законодательства, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка МВД России, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Перечень грубых нарушений служебной дисциплины сформулирован в ч. 2 ст. 49 Закона о службе и не подлежит расширительному толкованию, что, как кажется на первый взгляд, исключает какие-либо трудности при выборе оснований увольнения для правоприменителя.

Однако в ранее действовавшей редакции указанной статьи (до 1 января 2015 г.) в качестве грубого нарушения служебной дисциплины рассматривалось непредставление сотрудником сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений) о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах,

расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в связи с чем сотрудник мог быть уволен как по п. 6 ч. 2 ст. 82, так и по п. 22 ч. 2 - в связи с утратой доверия. Конкуренция оснований увольнения в данном случае, однако, не исключала необходимости соблюдать порядок наложения дисциплинарного взыскания, предусмотренный Законом о службе (т.е. требовалось принимать во внимание, что дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка; в указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу; за каждый случай нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание и т.д.).

Исключение соответствующего нарушения из числа грубых нарушений служебной дисциплины на сегодняшний день не устраняет конкуренции между случаями увольнения в связи с утратой доверия, перечисленными в ст. 82.1 Закона о службе, и таким основанием увольнения, как грубое нарушение служебной дисциплины (ч. 2 ст. 49 Закона о службе) [17]. Причиной тому является не только несколько аморфное понимание категории «утрата доверия» применительно к служебным отношениям с участием сотрудников органов внутренних дел, на которое изначально обращалось внимание в научной литературе, но и максимально широкий подход законодателя к определению перечня нарушений служебной дисциплины, относимых к категории грубых: в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 49 под данную категорию подпадает любое несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации. Поскольку в данном случае речь идет не только об ограничениях и запретах, устанавливаемых Законом о службе

(ч. 1 ст. 14), но и об ограничениях и запретах, «устанавливаемых законодательством Российской Федерации» в целом, под грубым нарушением служебной дисциплины следует понимать также нарушение сотрудником требований Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [25] (далее - Закон о противодействии коррупции) и ст.ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Закон о государственной службе). Исходя из этого в каждом из случаев утраты доверия к сотруднику, предусмотренных ст. 82.1 Закона о службе [26], может возникать повод для его увольнения в связи с грубым нарушением служебной дисциплины. Так, «непринятие сотрудником органов внутренних дел мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является» (п. 1 ч. 1 ст. 82.1 Закона о службе) является нарушением ч. 4.1. ст. 12.1 Закона о противодействии коррупции и п. 5 ч. 1 ст. 18 Закона о государственной службе; «участие сотрудника органов внутренних дел на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом» (п. 3 ч. 1 ст. 82.1 Закона о службе) и «осуществление сотрудником органов внутренних дел предпринимательской деятельности» (п. 4 ч. 1 ст. 82.1 Закона о службе) - нарушением п. 2 ч. 3 ст. 12.1 Закона о противодействии коррупции и п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной службе и так далее.

Как показывает судебная практика, возникает конкуренция также между нормами п. 6 ч. 2 ст. 82, применяемыми во взаимосвязи с п. 3 ч. 2 ст. 49 Закона о службе, и п. 9 ч. 3 ст. 82, предусматривающим увольнение в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, ввиду широкой трактовки такого проступка. Так, нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 49 Закона о службе [26] рассматривается как грубое нарушение служебной дисциплины, но на практике

может служить основанием для увольнения за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, т.е. по п. 9 ч. 3 ст. 82 указанного Закона, если он осложняется иными формами противоправного поведения, например управлением автомобилем в состоянии наркотического опьянения. Порочащим честь сотрудника, безусловно, признается получение денежного вознаграждения, активное участие в финансово-хозяйственной деятельности супруга, склонение третьих лиц к противоправной деятельности. В то же время поводом для увольнения по данному основанию может быть недостойное поведение в быту в состоянии алкогольного опьянения, отказ от прохождения медицинского освидетельствования, поддержка связей с криминальным контингентом.

## Заключение

Таким образом, нами был исследован вопрос правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел, цель настоящего исследования достигнута. Выполнены также и задачи исследования, в частности:

- мы определили понятие, сущность и проблемы законодательства на современном этапе правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел;

- мы выяснили задачи, функции и принципы государственной службы в органах внутренних дел;

- мы определили общую характеристику основных элементов прохождения государственной службы в органах внутренних дел;

- мы изучили порядок комплектования кадров органов внутренних дел: понятие, принципы и основные этапы;

- мы проанализировали основания прекращения службы в органах внутренних дел.

Тема правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел не перестает быть актуальной, в связи ее высокой общественной значимостью, наличием многочисленных проблем при ее прохождении.

Отношения граждан и сотрудников ОВД должны строиться на соблюдении четкого разграничения прав и обязанностей каждого. Применительно к сотруднику полиции это означает, что в своих отношениях с гражданами он должен помнить об особенностях профессионального общения (о строгом соблюдении законности, о подчинении личных интересов общественным, о контроле своих чувств и эмоций, об уважительном отношении к гражданам и тому подобное). Часто инициаторами конфликта являются граждане, но в некоторых случаях сотрудники ОВД сами провоцируют конфликт своим необдуманном поведением, эмоциональным срывом и так далее. К сожалению, практика знает немало примеров тому, когда

деятельность тех или иных органов государственной власти, в том числе и ОВД, не только не соответствует закону, но и вступает в противоречие с ним. Учитывая данные обстоятельства, необходимо дополнить п. 2 ст. 8 Федерального закона «О полиции» положением о том, что граждане, общественные объединения и организации могут производить фото-, аудио- и видеофиксацию действий правоохранителей. В дальнейшем граждане и организации смогут использовать эти записи в качестве доказательств в суде для защиты своих прав. Введение подобной нормы приведет к большей открытости полиции и будет служить защитным механизмом от противоправных и коррупционных действий полицейских.

Имеющиеся здесь проблемы сказываются на функционировании в целом системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России.

Во-первых, в Российской Федерации с началом масштабной реформы МВД уже начато обеспечение информационной открытости деятельности органов внутренних дел и их участия в формировании гражданского общества. Это в свою очередь требует законодательного закрепления процедур, обеспечивающих доступность информации о деятельности органов внутренних дел, и, в связи с этим видится необходимым проведение таких мероприятий, как общественный мониторинг, разработка механизмов общественной экспертизы, проведение различного рода консультаций между обществом и государством. Во-вторых, перспективные направления в вопросе оценки деятельности органов внутренних дел и соответственно контроля должны быть связаны с внедрением информационных технологий, в сферу так называемого взаимодействия органов внутренних дел с населением (в лице граждан, различных общественных организаций и общественных советов, иных институтов гражданского общества). В-третьих, для достижения поставленных целей следует развивать и совершенствовать систему электронного документооборота, определять и затем расширять набор услуг, которые возможно предоставить в электронной форме, что в ближайшем будущем

позволит обеспечить оперативность, информационную насыщенность всех управленческих решений и наладить постоянный контроль их исполнения.

На наш взгляд, проводимая реформа органов внутренних дел, на данный момент, не привела к ожидаемым результатам. Сокращено большое количество профессионалов, работающих «на земле». В тоже время при погонах в системе ОВД осталось немалое количество сотрудников, не имеющих прямого отношения к решению задач, установленных законом (организации культуры, физкультурно-спортивные организации, пресс-служба и другие).

В условиях совершенствования организации управления в органах внутренних дел необходимо уделять внимание повышению правового, нравственного и общеобразовательного уровня сотрудников, их политической зрелости, профессиональному мастерству, в том числе умениям и навыкам работы в сфере информационных технологий, воспитанию чувства ответственности за правильное использование предоставленных им прав и обязанностей.

Права и свободы человека следует рассматривать как основные объекты правоотношений, участниками которых являются сотрудники органов внутренних дел. Указанные объекты заслуживают самостоятельного научного исследования исходя из того, что содержание и форма деятельности органов внутренних дел должны отвечать требованиям законности и эффективности. Два данных понятия находятся в неразрывной связи друг с другом.

Проведенное исследование и анализ правоприменительной практики, позволил сформулировать рекомендации, направленные на реформирование законодательства:

1. Для нормативного закрепления понятия «полиция», необходимо дополнить п. 1 ст. 1 Закона «О полиции» следующей дефиницией: «Полиция это подразделения, входящие в единую централизованную систему федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел,



предназначенных для защиты жизни, здоровья, прав, свобод, законных интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности, охраны правопорядка, собственности, и наделенных правом применения мер государственного принуждения в пределах, установленных настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами».

2. Не лучшим образом на эффективность деятельности сотрудников органов внутренних дел влияет рассогласованность общего и специального законодательства, регламентирующего их деятельность. В частности, ФЗ от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» на органы внутренних дел возложена обязанность производить розыск и, при наличии законных оснований, осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу или военные сборы, прохождения военной службы или военных сборов. В тоже время, ФЗ «О полиции», являющимся специальным такой обязанности не содержит.

3. Необходимо дополнить п. 2 ст. 8 Федерального закона «О полиции» положением о том, что граждане, общественные объединения и организации могут производить фото-, аудио– и видеофиксацию действий правоохранителей. В дальнейшем граждане и организации смогут использовать эти записи в качестве доказательств в суде для защиты своих прав. Полагаем, что введение подобной нормы, приведет к большей открытости полиции и будет служить защитным механизмом от противоправных и коррупционных действий полицейских. Очевидно, что при этом потребуются корректировка законодательства и правоприменительной практики для возможности отнесения материалов такой фиксации в качестве допустимых доказательств в уголовно-процессуальном законодательстве и административно-процессуальном законодательстве. Однако, если исходить из конституционных положений о приоритете прав человека и гражданина, такие меры вполне оправданы.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Бахрах Д.Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 20 - 27.
2. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: Учебник. М., 2013.
3. Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3.
4. Губанов А. В. Полиция запада: основы деятельности по охране правопорядка. М.: Кнорус, 2009.
5. Долгова А.И. Криминология. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016.
6. Евстафиади Я. К. Тенденции совершенствования института государственной службы в органах внутренних дел // Вестник КРУ МВД России. 2017. №1 (35).
7. Евстафиади Я. К. Государственная служба в органах внутренних дел: понятие и признаки // ЮП. 2018. № 1 (84).
8. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М.1965.
9. Загородников Н. И. Общественный порядок и пути его укрепления // Советское государство и право. 1971. № 10.
10. Зуева О.В. Уровень удовлетворенности населения публичными услугами (по материалам социологического опроса жителей г. Волгограда) // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. N 3 (38). С. 150 - 154.
11. Игорев А. Полиции откроют доступ в личный автотранспорт // Коммерсант. 2020. 22 апреля.
12. Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М.: Российское право, 1992.

13. Конституция Российской Федерации: принята всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
14. Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2001. № 5.
15. Новоселов С.А. Противодействие преступности в концепции деятельности полиции и практике органов внутренних дел Российской Федерации // Российский следователь. 2019. № 6. С. 65 - 68.
16. Остроумов А.А. Право на обжалование в суд решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 56.
17. Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // «Бюллетень трудового и социального законодательства РФ», № 5, 2016.
18. Преступность: «борьба» или «механизм противодействия» / Р.Е. Джансараева // Вестник КазНУ. Алматы, 2013. URL: <https://articlekz.com/article/9168> (дата обращения: 01.04.2020).
19. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.
20. Стариков Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11.
21. Тарасов А.М. Государственный контроль в России: Монография. М.: Континент, 2008.
22. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы

- государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
23. Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
24. Умуров Т. Понятие общественного порядка и вопросы его укрепления. М.: АСТ, 2008.
25. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
26. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
27. Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 64 - 71.
28. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: Кнорус, 2010. 189 с.
29. Шхагапсоев З.Л., Тутуков А. Ю. Административно-правовая сущность и функционально-структурные особенности службы в органах внутренних дел: институционально-деятельностная характеристика // Теория и практика общественного развития. 2015. № 18. С. 132 - 136.