

К.А. Павленко

**СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА
В СИСТЕМЕ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ
СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



2012



К.А. Павленко

**СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА В СИСТЕМЕ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Воронеж
Издательство «Научная книга»
2012

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1
П 12

Рецензенты:

Соловей Ю.П., заслуженный юрист Российской Федерации, д-р. юр. наук, профессор (Омский юридический институт);

Носова Ю.Б., канд. юр. наук (Воронежский государственный университет)

Научный редактор:

Старилов Ю.Н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р. юр. наук, профессор

П 12 Павленко, К.А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: Монография/ К.А. Павленко; под ред. засл. деят науки РФ, д-ра юр. наук, проф. Старилова Ю.Н. - Воронеж: Издательство «Научная книга», 2012. - 174 с.

ISBN 978-5-98222-786-7

В условиях реформирования правоохранительных органов, активизации деятельности по борьбе с коррупцией и повышению эффективности правоохранительной службы первостепенное значение приобретает формирование системы мотивации служащих. Применение инструментов служебной мотивации должно опираться на четкую и современную нормативную основу. Настоящая монография посвящена определению принципов административно-правового регулирования обеспечения служебной дисциплины в системе правоохранительной службы Российской Федерации, а также выработке предложений по оптимизации применения к правоохранительным служащим дисциплинарных взысканий и мер поощрения.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических факультетов, правоохранительных служащих и всех интересующихся проблемами публичного служебного права.

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1
П 12

ISBN 978-5-98222-786-7

© К.А. Павленко, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Глава I. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы российской федерации: теоретико-правовая характеристика .	9
§ 1. Органы, службы и учреждения, в которых осуществляется правоохранительная служба	9
§ 2. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: понятие и сущность	36
§ 3. Соблюдение служебной дисциплины как принцип правоохранительной службы Российской Федерации	51
§ 4. Соблюдение служебной дисциплины как фактор повышения эффективности правоохранительной службы	56
§ 5. Дисциплинарные средства противодействия коррупции	64
Глава II. Средства обеспечения служебной дисциплины в системе правоохранительной службы Российской Федерации	75
§ 1. Дисциплинарная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности	75
§ 2. Дисциплинарное правонарушение: понятие, признаки, состав	91
§ 3. Дисциплинарное взыскание как мера дисциплинарной ответственности служащих правоохранительной службы Российской Федерации	117
§ 4. Поощрение в системе правоохранительной службы Российской Федерации	138
§ 5. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности и применения мер поощрения в системе правоохранительной службы Российской Федерации	146
Заключение	162
Приложение	170

ПРЕДИСЛОВИЕ

Высокий уровень служебной дисциплины – не только показатель здоровой атмосферы в коллективе, но и один из факторов обеспечения эффективной работы в локальном масштабе (совокупность служащих подразделения государственного органа) и в масштабе министерства или ведомства. Низкие показатели соблюдения служебной дисциплины, в свою очередь, свидетельствуют о негативном воздействии на функционирование правоохранительного органа.

«Соблюдение» как форма реализации права предполагает наличие ясной и понятной юридической нормы, которую следует соблюдать. Применительно к отношениям в системе правоохранительной службы не всегда можно говорить о существовании таких норм. Регулирующие правоохранительную службу нормативные акты не образуют единой системы и нередко противоречат друг другу. Как указывают С.П. Булавин и В.В. Черников, до принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ (далее – Закон о полиции) правовое регулирование общественных отношений, связанных с органами внутренних дел, осуществлялось более чем тысячей законов, указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации, а также примерно десятками тысячами ведомственных документов². При этом служебная дисциплина сотрудников ряда иных органов государственной власти, в которых осуществляется правоохранительная служба, регулируется несколькими нормами, лишь перечисляющими виды поощрений или санкций, а регламентация привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности отличается большим количеством пробелов. Естественно, эффективность службы в такой ситуации – категория весьма условная. никоим образом не подвергая сомнению необходимость дифференциации начал служебной дисциплины для государственных служащих различных видов, отметим, что в рамках каждого вида государственной службы основы регулирования служебной дисциплины должны быть едиными. Более того, они требуют качественной конкретизации.

Разделение государственной службы на виды подразумевает создание обособленных совокупностей правовых норм, имеющих предмет своего регулирования только один из них. «Венцом» этого процесса, как представляется, должен стать федеральный закон, примером которого является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государствен-

¹ О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2011. 08 февр.

² См.: Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. 2011. № 4. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

ной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее – Закон о гражданской службе). К сожалению, в настоящее время нормативно-правовой акт, который регулировал бы организацию и функционирование государственной правоохранительной службы не принят, следовательно, говорить об унификации ее административно-правовых основ не приходится.

Указанная проблематика представляет немалый интерес и с теоретико-правовых позиций. Казалось бы, на предмет дисциплинарной ответственности, дисциплины на государственной службе уже написано огромное количество работ. Однако так ли схожа их тематика с предметом настоящей работы? Многочисленные научные труды, опубликованные до этого, исследовали преимущественно те или иные санкции, рассматривая их с точки зрения целесообразности и эффективности. К тому же немалая часть указанных работ издана еще в советскую эпоху. Вариативность взглядов на проблемы служебной дисциплины, детальность их рассмотрения, применение методов педагогики при разработке норм о служебной дисциплине позволили достичь в то время высоких практических результатов. Бесспорно, высокий уровень служебной дисциплины – одна из положительных характеристик администрирования советского периода. Но на смену «эпохе застоя» пришла «перестройка», отвергавшая опыт предыдущих лет. Коснулась она и административно-правовой науки. Количество научных исследований, имевших предметом дисциплину в системе органов государственной власти, существенно сократилось, да и многие постулаты советской эпохи к тому времени объективно устарели. Однако подход отрицания большинства результатов научно-практической деятельности прошлого представляется ошибочным. Служебная дисциплина никогда не теряет своей актуальности, и тот факт, что со времен «перестройки» эта тема стала не столь «популярной», – огромное упущение современной науки административного права России.

Многие годы в научной литературе, а также в средствах массовой информации часто говорится о необходимости повышения престижа государственной службы. Под этим термином понимается не только стимулирование граждан к поступлению на должности государственной службы различных видов, но и коренное изменение имиджа российского чиновника в сознании обывателей, т. е. лиц, вступающих в правоотношения с государственными служащими. Несомненно, повышение престижа российской государственной службы потенциально есть один из факторов приведения ее в соответствие с лучшими мировыми образцами. Проблемы, существующие в сфере служебных правоотношений, тесно связаны друг с другом; решение некоторых из них с большей долей вероятности может повлечь решение других. По данным статистики, недоверие к государствен-

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

ным служащим со стороны граждан обусловлено частыми случаями вымогательства взяток, а также иными формами злоупотребления служебным положением¹. Таким образом, можно констатировать недостаточную эффективность правовых норм, регулирующих дисциплину на государственной службе, так как закрепленные в законодательстве дисциплинарные санкции и меры поощрения служащих не всегда стимулируют их к добросовестному исполнению служебного долга. Особенно острой данная проблематика видится в системе правоохранительной службы.

Кроме того, до сих пор существует неопределенность в понимании правовой природы отношений между государственным служащим и нанимателем. Между тем важность определения права, применимого к служебным отношениям, трудно переоценить. Очевидно, рассматриваемый вопрос затрагивает не только административно-правовое регулирование. Соблюдение баланса между обеспечением конституционных прав и свобод граждан и нормативным закреплением специального статуса государственного служащего – задача весьма сложная, тем более с учетом полномочий лиц, замещающих должности правоохранительной службы.

Повышению уровня служебной дисциплины способствовала бы унификация норм соответствующего правового института применительно к отдельным видам отечественной государственной службы, имеющая место по отношению к государственной гражданской и военной службе. При этом выработка основ дисциплины в системе правоохранительной службы сложна тем, что такого количества различий в регулировании дисциплинарной ответственности служащих, какое имеется в исследуемой сфере, не было при разработке Закона о гражданской службе. Особенности правоотношений по поводу дисциплины в системе правоохранительной службы детерминируются также специфическими целями правоохранительной деятельности и полномочиями, которыми наделяются сотрудники соответствующих государственных органов. На военной службе действуют положения о воинской дисциплине, разработанные с учетом целей и задач органов, в которых реализуется военная служба, воинских прав и обязанностей. Начала воинской дисциплины, конкретные дисциплинарные взыскания, применяющиеся к военнослужащим, а также меры поощрения определены на основе многолетнего воинского опыта и закреплены в специальном нормативном акте – Дисциплинарном уставе Вооруженных сил Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевойсковых уставов Вооруженных

¹ Главные причины недоверия россиян к правоохранительным органам – коррупция и бесконтрольность. URL: <http://pda.regnum.ru/news/556045.html> (дата обращения: 23.04.2011); Милиционерам доверяют менее трети россиян. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2011/01/19/810248.html> (дата обращения: 23.04.2011).

Сил Российской Федерации»¹.

При этом ошибочно заявлять, что для унификации правового регулирования исследуемых отношений достаточно нормативного материала. В регламентации отдельных вопросов служебной дисциплины имеются пробелы. Более того, некоторые из них недостаточно проработаны теоретически.

Несомненно, одной из основных проблем в области функционирования государственной службы по-прежнему остается высокий уровень коррупции. Ситуация, сложившаяся с коррупционными проявлениями в правоохранительной сфере и оказывающая негативное влияние на борьбу с коррупцией в целом, предопределила необходимость изучения состояния работы по превенции и противодействию коррупции в этих органах².

Еще в 2008 г. в послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев подчеркивал: «Крайне важно, что антикоррупционная работа строится на использовании мер упреждения. На создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения... государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность»³.

Антикоррупционная кампания может быть эффективной только при выработке адекватной методологии. В сочетании с экономическими мерами необходимо провести реформирование правовой основы деятельности правоохранительных органов. При этом необходимо признать – повышение денежного довольствия правоохранительных служащих является одной из важнейших антикоррупционных мер, одновременно повышает престиж правоохранительной службы и в целом мотивирует к примерному служебному поведению. Однако стабильность желаемых показателей вряд ли можно обеспечить применением одних лишь мер материальной мотивации. Необходим комплексный подход, т. е. более широкое использование мер морально-этического стимулирования и параллельное осуществление правотворческой работы, основным направлением которой следует избрать именно упорядочение основ служебной дисциплины.

Укрепление служебной дисциплины суть детерминанта снижения уровня коррупции. Здесь подразумевается не столько ужесточение дисци-

¹ Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

² См.: Макаров А.А. Состояние и тенденции эволюции коррупционных отношений среди сотрудников органов внутренних дел в пореформенный период // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

³ Ежегодное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию. URL: <http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349>.

плинарных санкций, сколько создание четкой системы регулирования правоотношений в указанной сфере. При этом подразумевается и должный уровень правоприменения. «Большие дисциплинирующие возможности права способствуют укреплению дисциплины только тогда, когда правовые нормы реализуются на практике, а их предписания проявляются в правомерном поведении граждан. Именно на основе правомерного поведения субъектов права достигается управляемое единство действий, устанавливаются в обществе государственная дисциплина и правопорядок»¹. Это утверждение в полной мере относится и к сотрудникам правоохранительных органов. Но не только правовая норма стимулирует к правомерному поведению, не следует забывать и о служебной этике. Правильное использование этого инструмента может способствовать более ответственному отношению к выполнению служебных задач.

¹ Маюров Н.П. Организационно-правовые средства обеспечения дисциплинарных отношений в органах милиции // История государства и права. 2005. № 9. С. 17.

ГЛАВА I. СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

§ 1. Органы, службы и учреждения, в которых осуществляется правоохранительная служба

Сложная (учитывая комплексный функционал большинства органов государственной власти) задача выделения государственных органов, служб и учреждений, служащие которых занимают должности правоохранительной службы (далее также – органы, в которых осуществляется правоохранительная служба), должна решаться на основе использования четких и адекватных данному вопросу критериев.

Не следует отождествлять органы, в которых осуществляется правоохранительная служба, и понятие «правоохранительные органы». К последним некоторые правоведы наряду с судом и прокуратурой относят нотариат и адвокатуру¹. Другой вариант толкования термина «правоохранительные органы» содержится в нормативных правовых актах различного уровня. Путаясь в перечне соответствующих органов, они по-разному определяют статус судов и прокуратуры². Указанное обстоятельство говорит, в первую очередь, об отсутствии у законодателя четкого видения различий между правоохранительными органами и органами, в которых осуществляется правоохранительная служба. В связи с этим нет и однозначного понимания того, в каких органах, исходя из специфики форм и методов их деятельности, прохождение правоохранительной службы должно быть предусмотрено.

Несомненно, правоохранительные органы и органы, в которых осуществляется правоохранительная служба, – это понятия различного содержания. Как показывает анализ законодательства и правовой науки, употребляя понятие «правоохранительные органы», чаще всего подразумевают структуры (не всегда государственные), призванные защищать права и законные интересы физических и юридических лиц посредством оказания

¹ См., например: Рыжаков А.П. Правоохранительные органы : учебник для вузов. М., 2002. С. 271 ; Его же. Правоохранительные органы : краткий курс. М., 2001. С. 159 ; Четвериков В.С. Правоохранительные органы Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2001. С. 181 ; Правоохранительные органы Российской Федерации / под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Семенова. М., 1998. С. 15.

² См., например: Об упорядочении работы по рассмотрению актов правоохранительных и судебных органов : указ губернатора Воронежской обл. от 6 июля 2009 г. № 370-у. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : указ Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 278 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 14. Ст. 1608.

юридической помощи, а также иным образом используя правовые знания своих работников (служащих, сотрудников). Не всегда такие действия сопряжены с использованием специальных средств, оружия, прохождением огневой подготовки и иными «милитаризованными» аспектами профессиональной деятельности, с которыми, как показано ниже, ассоциируют правоохранительную службу. Иными словами, правоохранительными та-кие органы являются не только потому, что «охраняют права», но и пото-му, что осуществляют «правовую охрану». Отчасти об этом говорят и примеры отнесения к числу правоохранительных органов судов, и мнения некоторых авторов, что замещение должности в структуре правоохрани-тельного органа невозможно лицами, не имеющими юридического образо-вания¹. Следующий критерий выделения правоохранительных органов – возможность применения ими принудительной силы. Так, Ю.П. Соловей видит в числе правоохранительных только органы принудительного под-держания правопорядка, тем самым отвергая возможность отнесения к ним негосударственных структур².

Необходимо отметить, что если для органов, в которых осуществля-ется правоохранительная служба, основные задачи ясны и конкретны, то определить основную задачу функционирования правоохранительных ор-ганов достаточно затруднительно (в определенном контексте деятельность, к примеру, адвокатов и нотариусов может рассматриваться как предпри-нимательская, т.е. направленная на систематическое получение прибыли). Но и данный критерий не универсален, поскольку орган, в котором осущест-вляется правоохранительная служба, одновременно может быть право-охранительным органом.

Тем не менее, в полной мере осознавая различия между правоохра-нительными органами и органами, в которых осуществляется правоохрани-тельная служба, в целях более краткого изложения материала в тексте настоящей работы допускается использование словосочетания «правоох-ранительные органы» в значении «органы, в которых возможно осуществ-ление правоохранительной службы».

Другая сложность определения органов, в которых осуществляется правоохранительная служба, состоит в том, что во многих государствен-ных органах помимо должностей правоохранительной службы имеются должности иных видов государственной службы, при этом должности го-сударственной гражданской службы не всегда замещаются в целях обеспе-чения реализации правоохранительных функций, а учреждены для реше-ния своих обособленных задач. Думается, не вполне корректно разделять направления деятельности таких государственных органов на главные и

¹ См.: Шушанова Т. Сотрудник правоохранительных органов : каким он должен быть // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2010. № 4. С. 60.

² См.: Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Фе-дерации. Омск, 1993. С. 154.

второстепенные. Поэтому и однозначно утверждать, что это правоохранительные органы, не совсем верно. Подобный вывод возможен лишь на основе глубокого анализа деятельности соответствующих государственных структур.

Для достижения целей, стоящих на данном этапе исследования, необходимо, в первую очередь, проанализировать дефиницию правоохранительной службы, содержащуюся в Законе о системе государственной службы.

Правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Приведенные нормы свидетельствуют о том, что:

- осуществление правоохранительной службы возможно только на федеральной государственной службе;

- органы, в которых осуществляется правоохранительная служба, должны выполнять функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина;

- присвоение служащим конкретного государственного органа классных чинов не означает замещения этими служащими должностей государственной гражданской службы, они могут замещать и должности правоохранительной службы.

Следует согласиться с утверждением К.А. Погребежского, что одним из наиболее значимых недостатков приведенного определения правоохранительной службы является невозможность однозначного отнесения конкретных государственных органов, служб либо учреждений к числу правоохранительных, так как большинство их в той или иной мере реализуют правоохранительные функции¹.

Способом его устранения видится использование четких критериев дифференциации правоохранительной службы и иных видов государственной службы. Выработка таких критериев – одна из основных задач, стоящих на начальном этапе исследования.

Как отмечает Ю.Н. Стариков, для правоохранительной службы характерен ряд признаков, наиболее важными из которых являются:

- «– ее содержание – обеспечение безопасности граждан, общества и государства, защита основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка;

¹ См.: Погребежский К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-obespechenie-gosudarstvennoi-pravookhranitelnoi-sluzhby-i-puti-ego-sovershenstvovan> (дата обращения: 01.12.2010).

- служащие правоохранительной службы обязаны выполнять свой профессиональный долг даже в условиях повышенного риска для собственной жизни и здоровья, причем во многих случаях с оружием в руках;
- наличие специальных правовых актов, регулирующих организацию и прохождение службы, правовое положение служащих;
- наличие системы специальных званий и внешней атрибутики (форменной одежды, служебных знаков, погон и др.);
- проведение специальных обязательных занятий в служебное время (огневая, строевая, физическая подготовка), обязанность служащих участвовать в сборах, учениях, соревнованиях и иных плановых мероприятиях;
- более строгая дисциплина и единоначалие, которые предполагают установление строжайшей персональной ответственности за выполнение служебных обязанностей;
- повышенные требования как при приеме, так и при прохождении службы (по возрасту, медицинским показаниям и др.). Так, на милитаризованную службу принимают с 18, а в ряде случаев – с 20 лет;
- особые правила привлечения к юридической ответственности»¹.

Можно заметить, что некоторые из перечисленных признаков, такие, например, как ношение форменной одежды и прохождение строевой подготовки, имеют внешний характер и лишь косвенно влияют на саму суть государственно-служебной деятельности. В то же время такие признаки, как строгая дисциплина, особые правила привлечения к юридической ответственности, и, особенно, содержание правоохранительной службы, не только отражают ее «динамическую» составляющую – специфические методы и приемы осуществления, но и подтверждают решающее для классификации видов государственной службы значение функций службы в конкретном государственном органе.

Поэтому, думается, для определения органов государственной власти, в которых возможно замещение должностей правоохранительной службы, прежде всего, следует учитывать набор функций, присущих тому или иному из них. Разумеется, наличие внешних атрибутов правоохранительной службы должно также приниматься во внимание.

Правоохранительные функции осуществляются большинством органов государственной власти, что вовсе не означает их (функций) дублирования: и они, и соответствующие им задачи в силу своей важности положены в основу деятельности всего аппарата государства. Как представляется, для учреждения в кадровом составе конкретного органа государственной власти должностей правоохранительной службы необходимо, чтобы указанные выше функции относились к числу его основных, и без их осуществления работа данного органа теряла бы всякий смысл либо, по крайней мере, цельность.

Орган государственной власти лишь тогда можно называть правоохранительным, когда деятельность по обеспечению безопасности, законно-

¹ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник. М., 2010. С. 323.

сти и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина является для него первостепенной. Поэтому административистами предлагается различать органы, осуществляющие правоохранительную функцию государства, и собственно правоохранительные органы¹ (в значении «органы, в которых осуществляется правоохранительная служба»). Правоохранительную функцию, с их точки зрения, в той или иной мере выполняют все органы государства, но для некоторых из них она является основной. Эти органы и осуществляют правоохранительную деятельность. Видами правоохранительной деятельности или формами реализации правоохранительной функции государства ими предлагается считать судебную, прокурорскую и полицейскую деятельность. Указанный подход представляется конструктивным, однако с полученными выводами можно поспорить, так как правоохранительная деятельность осуществляется также в нескольких других ведомствах, будучи при этом обличенной в совершенно специфические процедурные формы. Поэтому определять, является ли служба в конкретном государственном органе правоохранительной, целесообразно анализируя ее на предмет наличия указанного признака.

В некоторых нормативно-правовых актах прямо указано на принадлежность конкретных органов государственной власти к числу тех, в которых осуществляется правоохранительная служба. Например, Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»² и наименованием, и текстом свидетельствует, что таким государственным органом является Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

Что касается иных органов государственной власти, то наиболее ясны правоохранительные функции полиции. Согласно ст. 2 Закона о полиции деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;

¹ См.: Григонис Э.П., Харченко О.В. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации. СПб., 2007. С. 53–54.

² О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23.

- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Следует заметить, что в указанном перечне отсутствуют направления деятельности, не согласующиеся с приведенным выше определением правоохранительной службы.

Кроме функций на осуществление правоохранительной службы в органах внутренних дел указывает:

– наделение их сотрудников правом на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, Законом о полиции и другими федеральными законами (ч. 1 ст. 18 Закона о полиции);

– присвоение сотрудникам полиции специальных званий (ст. 26 Закона о полиции);

– регламентация служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел самостоятельными нормативными актами (Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Положение о службе в органах внутренних дел, а также предусмотренное Законом о полиции утверждение Дисциплинарного устава службы в органах внутренних дел);

– возможность привлечения сотрудников полиции к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни в порядке, определяемом Министерством внутренних дел (ч. 2 ст. 37 Закона о полиции);

– исторически сложившееся представление об органах внутренних дел¹.

Данный перечень может быть продолжен.

Абсолютное большинство ученых разделяют такое мнение о сущности службы в органах внутренних дел².

¹ По данному вопросу см.: Гарина О.В. Организация деятельности Отдельного корпуса жандармов в Российской империи (1881–1917 гг.) // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 46–47.

² См., например: Бобров А.М. Поступление на службу в органы внутренних дел Российской Федерации как элемент прохождения государственной правоохранительной службы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 43–46 ; Евстифеев В.В.

В вопросе определения иных правоохранительных органов и авторы, и законодатель не столь единодушны.

В.В. Щукин к органам, в которых может быть предусмотрена правоохранительная служба, относит следующие:

- 1) прокуратуру;
- 2) органы внутренних дел;
- 3) органы государственного контроля за распространением наркотических средств;
- 4) таможенные органы;
- 5) налоговые органы;
- 6) службу судебных приставов;
- 7) в некотором смысле силы обеспечения безопасности Российской Федерации¹.

По мнению Ю.Н. Старилова, правоохранительную деятельность осуществляют следующие служащие: подразделений органов внутренних дел, не осуществляющих военную службу; таможенных органов РФ; противопожарной и иных служб МЧС России; органов Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков; Федеральной службы судебных приставов; Федеральной службы исполнения наказаний; Государственной фельдъегерской службы РФ².

А.В. Гусев, рассматривая проблематику реализации международных договоров межведомственного характера правоохранительных органов исполнительной власти, указывает в числе последних Министерство внутренних дел России, Федеральную миграционную службу, Министерство юстиции России с подведомственными Федеральной службой судебных приставов и Федеральной службой исполнения наказаний, Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службой³.

Проект закона о правоохранительной службе предусматривает правоохранительную службу в федеральных органах государственной власти, в ведении которых находятся вопросы внутренних дел, исполнения наказа-

Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 71–73 ; Семенов В.Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 71–80.

¹ См.: Щукин В.В. Правоохранительная служба в системе государственной службы Российской Федерации // Российский следователь. 2005. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник. М., 2010. С. 322.

³ См.: Гусев А.В. Проблемы реализации международных договоров межведомственного характера правоохранительных органов исполнительной власти // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 106.

ний, контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, фельдъегерской связи, таможенного дела, миграции, обеспечения установленного порядка деятельности судов и принудительного исполнения судебных решений и актов других органов, пожарной безопасности и гражданской обороны¹.

Действующее законодательство, оперируя термином «правоохранительные органы», также не дает их четкого перечня. Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»², говорит о взаимодействии органов внутренних дел Российской Федерации, органов Федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов.

Статья 317 Уголовного кодекса Российской Федерации³ (далее – УК РФ) предусматривает уголовное наказание за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего, а равно их близких в целях воспрепятствования законной деятельности указанных лиц по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность. В связи с этим, разумеется, в теории и практике должны иметься определенные наработки в вопросе квалификации того или иного органа государственной власти как правоохранительного.

Следует отметить, что перечень правоохранительных органов, жизнь сотрудников которых может являться дополнительным объектом указанного преступления, не обязательно должен совпадать с перечнем органов, в которых осуществляется государственная правоохранительная служба. Тем не менее анализ точки зрения уголовного права на данную проблему весьма полезен.

Некоторые авторы применительно к ст. 317 УК РФ считают правоохранительными органы внутренних дел, органы безопасности, системы исполнения наказаний и т.д.⁴

Другие к сотрудникам правоохранительного органа относят граждан

¹ Проект закона о правоохранительной службе в Российской Федерации. URL: www.Fireman.ru (дата обращения: 16.02.2010).

² О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958 .

³ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.).

⁴ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.В. Бриллиантов [и др.] ; под ред. А.В. Бриллиантова. М., 2010. 1392 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации, исполняющих в порядке, установленном федеральным законом, обязанности прокурора; следователя; лица, производящего дознание; лица, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность; сотрудника органов внутренних дел, осуществляющего охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, исполнение приговоров, определений и постановлений судов (судей) по уголовным делам; судебного исполнителя и сотрудника федеральных органов государственной охраны¹.

Популярно также мнение, что под сотрудниками правоохранительных органов в тексте ст. 317 понимаются сотрудники органов, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а под охраной общественного порядка понимается несение ими, а также военнослужащими постовой или патрульной службы на улицах и в общественных местах, поддержание порядка во время проведения демонстраций, митингов, зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий, при возникновении общественных и стихийных бедствий, предотвращение или пресечение ими противоправных посягательств². Сторонники такой позиции отмечают, что посягательство на жизнь сотрудников правоохранительных органов (например, сотрудников органов внутренних дел), осуществляющих дознание или предварительное следствие, образует состав не данного преступления, а преступления против правосудия, предусмотренного ст. 295 УК РФ. Таким образом, уголовно-правовая трактовка термина «правоохранительный орган» не пересекается с его трактовкой в административном праве, а исследователю правоохранительной службы следует воздерживаться от заимствований понятийного аппарата теории уголовного права.

Пункт 1 Указа Президента РФ от 25 июля 2006 № 765 «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу»³ среди поощряемых лиц упоминает: 1) федеральных государственных гражданских служащих; 2) военнослужащих; 3) прокурорских работников; 4) сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обо-

¹ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Х.М. Ахметшин [и др.] ; под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева. М., 2000. 896 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации : комментарий судебной практики и доктринальное толкование (постатейный) / под ред. Г.М. Резника. М., 2005. 1024 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу : указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 765 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3461.

роны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации и лицам начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи.

Текст данного нормативного акта отредактирован сравнительно недавно, поэтому можно утверждать, что он отражает современные взгляды руководства страны на классификацию органов государственной власти в зависимости от преобладания в них служащих того или иного вида государственной службы. Федеральные государственные гражданские служащие и военнослужащие выделены в первую и вторую группы соответственно. Таким образом, имеются основания предполагать, что лица, отнесенные к третьей и четвертой группам, являются правоохранительными служащими.

Третья группа – «прокурорские работники». По мнению многих авторов, отнесение органов прокуратуры к числу органов, в которых реализуют свои полномочия правоохранительные служащие, весьма спорно. М.И. Абдулаев называет подобные органы контрольно-надзорными и характеризует их как четвертую ветвь власти¹. Н.И. Матузов и А.В. Малько также заявляют об особой роли органов прокуратуры². По их мнению, контрольно-надзорные органы – некая «факультативная» (эпитет наш – К.П.) ветвь государственной власти, призванная следить за соблюдением законности и технологической дисциплины. Ученые указывают, что контрольно-надзорными являются, в частности, органы прокуратуры, органы промышленного надзора, органы надзора по ядерной и радиационной безопасности. Вопрос отнесения тех и или иных государственных органов к элементам контрольно-надзорной власти в научной литературе решается по-разному. Некоторые авторы предлагают считать контрольно-надзорным органом Счетную палату Российской Федерации, характеризуя ее как структуру, осуществляющую финансовый³ и парламентский⁴ контроль. Последнее показывает отсутствие стройности в концепциях контрольно-надзорной государственной власти, так как очевидным становится смешение ее не только с органами исполнительной власти (как в случае с органами промышленного надзора, органами надзора по ядерной и радиационной безопасности), но и с органами законодательной власти.

Возникает разумный вопрос о квалификации административно-правового статуса прокурорских кадров, поскольку общепринято понима-

¹ См.: Абдулаев М.И. Теория государства и права : учебник для вузов. М., 2004. 410 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. 512 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Головин К.Л. Счетная палата РФ. Правовые основы деятельности как федерального органа бюджетного контроля и инструмента внутренней экономической политики государства // Закон и право. 2006. № 8. С. 8.

⁴ См.: Скоков А.В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 44–47.

ние государственной службы как специфической деятельности на должностях, учреждаемых в структуре органов исполнительной власти, а концепцией указанных авторов органы прокуратуры исключаются из совокупности таких органов.

Думается, обособление органов прокуратуры все же носит теоретический характер, а в призме административного права прокуратура Российской Федерации должна рассматриваться как орган государственной власти, в известной степени независимый, с особым характером и набором полномочий, но являющийся элементом системы государственной власти, а значит, учреждаемый, координируемый и финансируемый при непосредственном участии иных органов государственной власти. Учитывая изложенное, как бы ни рассматривалась прокуратура: как элемент контрольно-надзорной ветви государственной власти либо как элемент системы исполнительной власти (бессмысленно приближать сущность прокурорской работы к нормотворчеству или судопроизводству), – ее существование вполне может быть признано фактом реализации учения о системе сдержек и противовесов – основе теории разделения власти.

Правовое положение кадрового состава органов прокуратуры может быть исследовано по итогам анализа Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон о прокуратуре). Он не указывает, должности какого конкретно вида государственной службы учреждены в органах прокуратуры – ст. 40 говорит лишь о том, что служба в органах и учреждениях прокуратуры является федеральной государственной службой, а прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы. При этом сами формулировки «работник прокуратуры», «прокурорский работник», на наш взгляд, являются некорректными, способными запутать правоприменителя.

Как представляется, отчасти это обусловлено тем, что в структуре прокуратуры Российской Федерации государственную военную службу проходят военные прокуроры, что закреплено в ст. 40 Федерального закона о прокуратуре¹. Также предусмотрено, что порядок прохождения службы военными прокурорами регулируется Федеральным законом о прокуратуре, Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»² и Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»³.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 1992. 18 февр.

² О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

³ О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

Согласно ч. 2 ст. 40 Федерального закона о прокуратуре трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом о прокуратуре. Тем не менее Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 765 «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу» причисляет прокурорских работников к федеральным государственным служащим, не входящим в совокупность государственных гражданских служащих и военнослужащих.

Косвенным подтверждением правоохранительного характера служебной деятельности прокурорских работников следует признать предусмотренное Федеральным законом о прокуратуре их право на ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств, иные права и полномочия, предоставленные прокурорам Законом о прокуратуре, а также обеспечение форменным обмундированием.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. Механизм такой координации конкретизирован в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденном упомянутым выше Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». Однако координация может быть и внешней, что не позволяет с уверенностью заявлять о правоохранительном характере прокурорской службы.

Гораздо более весомым подтверждением пребывания на службе в органах прокуратуры лиц, замещающих должности правоохранительной службы, являются полномочия этих органов, а также цели, задачи и методы прокурорского надзора. Как отмечает Р.Р. Сеченова, все методы и подходы современного прокурорского надзора объединены одной важной целью – не допустить нарушения прав и законных интересов человека и гражданина, а в случае их нарушения – немедленно восстановить законность¹. Прокуратура, по нашему мнению, не просто является одним из органов, в которых осуществляется правоохранительная служба. Небезоснователен взгляд на прокуратуру как на координирующее звено в борьбе с преступ-

¹ См.: Сеченова Р.Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Законность. 2011. № 1. С. 8.

ностью¹. Ю.И. Руденко утверждает, что прокуратура объединяет усилия всех правоохранительных органов и имеет в этой сфере главенствующее положение². Таким образом, выше речь идет не о внешней координации, а о непосредственном участии в борьбе с преступностью.

Учитывая изложенное, закономерен вывод о принадлежности органов прокуратуры к органам, в которых осуществляется правоохранительная служба. При этом, к сожалению, приходится констатировать несовершенство законодательства, регулирующего службу в органах прокуратуры – логическое следствие несовершенства законодательства о государственной службе в целом. Однозначного ответа о статусе работников прокуратуры закон не дает, что позволяет некоторым авторам предполагать прохождение государственной гражданской службы работниками прокуратуры³. Такое положение дел обуславливает необходимость скорейшей конкретизации действующего законодательства. Решением существующей проблемы мог бы стать принятый Закон о правоохранительной службе в Российской Федерации.

В четвертую группу служащих федеральной государственной службы входят сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации и лица начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи.

Следует заметить, что все перечисленные сотрудники получают денежное довольствие⁴, в то время как в соответствии со ст. 50 Закона о го-

¹ См.: Шобухин В.Ю. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов // Безопасность бизнеса. 2007. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Руденко Ю.И. К вопросу о координации правоохранительной деятельности // Российская юстиция. 2010. № 11. С. 56.

³ См.: Озерова Г.Л. Административно-правовое регулирование службы в прокуратуре в условиях формирования современной системы государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. URL: http://www.mosgu.ru/Ozergova_GL.pdf (дата обращения: 09.05.2011).

⁴ О Следственном комитете Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2010. 30 дек.; О денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 июня 2002 г. № 672 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 27. Ст. 2677.

сударственной гражданской службе оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания. Тем самым косвенно подтверждается отличие правового статуса перечисленных сотрудников от правового статуса государственных гражданских служащих. Денежное довольствие – основная форма оплаты труда военнослужащих, что, вероятно, является проявлением милитаризованного характера правоохранительной службы, подчеркиваемого учеными¹.

Целесообразно обособленно рассмотреть статус служащих указанных органов государственной власти.

Представляется очевидной неразрывная связь Следственного комитета с органами прокуратуры. Возникнув как структура при прокуратуре, уже независимый Следственный комитет продолжает функционировать в тесном взаимодействии с органами прокуратуры. Кроме того, ведомства имеют много общего и в организации своей деятельности, включая службу сотрудников. К примеру, работники (сотрудники) Следственного комитета до присвоения им новых специальных званий сохраняли ранее присвоенные классные чины прокурорских работников², впоследствии между конкретными специальными званиями сотрудников Следственного комитета и классными чинами прокурорских работников, а также воинскими званиями установлено соответствие³.

Назначение Следственного комитета отражено в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (далее – Закон о Следственном комитете). Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства, иные полномочия, установленные федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации. Основными задачами Следственного комитета являются:

1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и

¹ См., например: Бахрах Д.Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 5. С. 20–27 ; Погребезжий К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

² Вопросы Следственного комитета Российской Федерации : указ Президента РФ от 27 сентября 2010 № 1182 в ред. указа Президента РФ от 14 января 2011 г. // Рос. газ. 2010. 28 сент.; 2011. 17 янв.

³ Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2011. 17 янв.

гражданина;

3) осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;

4) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;

5) осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

6) разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

7) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

8) определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле.

Руководители следственных органов Следственного комитета или по их поручению другие сотрудники Следственного комитета вправе участвовать в координационных совещаниях по вопросам борьбы с преступностью, по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, рабочих группах, представлять необходимую статистическую и иную информацию в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ч. 1 ст. 9 Закона о Следственном комитете).

При раскрытии и расследовании преступлений Следственный комитет взаимодействует с правоохранительными органами, органами предварительного расследования и органами дознания¹. Государственная защита сотрудников в случаях исполнения ими служебных обязанностей, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»², иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Как представляется, функции Следственного комитета, цели и задачи его деятельности, а также полномочия его сотрудников из всех видов государственной службы более всего соответствуют правоохранительной службе.

¹ Разделение перечисленных органов абсурдно, поскольку налицо подмена основания классификации. В целом можно отметить, что противоречия различных нормативных правовых актов в вопросе определения круга правоохранительных органов свойственны в основном российскому законодательству 90-х – начала 2000-х гг.

² О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных органов и контролирующих органов : федер. закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1455.

Это следует и из п. 15 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации», указывающего, что служба в Следственном комитете является федеральной государственной службой, которую проходят сотрудники Следственного комитета в соответствии с Законом о Следственном комитете, этим Положением и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом, действие Закона о гражданской службе на сотрудников Следственного комитета не распространяется. При этом на них не распространяется действие Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и Федерального закона от 27 мая 1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Необходимо отметить, что сотрудникам Следственного комитета присваиваются специальные звания, а не классные чины или воинские звания.

Из изложенного выше следует, что Следственный комитет принадлежит к органам, в которых осуществляется правоохранительная служба.

Обоснование отнесения к числу органов, в которых осуществляется правоохранительная служба, органов внутренних дел и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ дано выше.

Государственно-служебные отношения сотрудников уголовно-исполнительной системы в настоящее время регулируются Положением о службе в органах внутренних дел и утвержденной Приказом Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 Инструкцией о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы¹. Таким образом, к служащим соответствующих органов применяются запреты и ограничения, адресованные сотрудникам полиции, и не применяется большинство положений законодательства о государственной гражданской службе. К тому же функции Федеральной службы исполнения наказаний характеризуются как правоохранительные².

При этом четкое нормативное обоснование правоохранительной службы в указанных органах до сих пор отсутствует. Следует согласиться с мнением Е.В. Каляшина, что в настоящее время с правовой точки зрения сотрудники уголовно-исполнительной системы не проходят ни службу в органах внутренних дел, ни государственную службу, а служат в Феде-

¹ Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : приказ Мин. юстиции РФ от 6 июня 2005 г. № 76 в ред. приказа Мин. юстиции РФ от 29 июля 2008 г. № 156 // Рос. газ. 2005. 6 июля ; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 33.

² См.: Каляшин А.В. О месте службы в уголовно-исполнительной системе в системе государственной службы Российской Федерации // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 17.

ральной службе исполнения наказаний России, ее учреждениях и органах¹. Однако отсутствие определенности правового статуса тех или иных субъектов свойственно практически всему действующему законодательству о правоохранительной службе, ввиду чего у исследователя есть полное право судить о принадлежности органов уголовно-исполнительной системы к правоохранительным на основе их функций, атрибутов службы в этих органах, а также содержания регламентирующих службу их сотрудников нормативных правовых актов.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»² (далее – Закон о пожарной безопасности) Государственная противопожарная служба является составной частью сил обеспечения безопасности личности, общества и государства и координирует деятельность других видов пожарной охраны.

В Государственную противопожарную службу входят:

- федеральная противопожарная служба;
- противопожарная служба субъектов Российской Федерации.

Федеральная противопожарная служба включает в себя:

- структурные подразделения центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности (в настоящее время – Государственная противопожарная служба, входящая в систему Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)), осуществляющие управление и координацию деятельности федеральной противопожарной службы;

- структурные подразделения территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, – региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов, уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации;

- органы государственного пожарного надзора;

- пожарно-технические, научно-исследовательские и образовательные учреждения;

- подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях обеспечения профилактики пожаров и (или) их тушения в организациях (объектовые подразделения);

- подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых адми-

¹ См.: Там же. С. 18.

² О пожарной безопасности : федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

нистративно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях (специальные и воинские подразделения);

– подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в населенных пунктах (территориальные подразделения);

– подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях охраны имущества организаций от пожаров на договорной основе (договорные подразделения федеральной противопожарной службы).

Согласно п. 9 Положения о федеральной противопожарной службе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385 «О федеральной противопожарной службе»¹ (далее – Положение о федеральной противопожарной службе), личный состав федеральной противопожарной службы включает в себя состоящих на соответствующих штатных должностях:

- 1) лиц рядового и начальствующего состава (сотрудники);
- 2) военнослужащих;
- 3) лиц, не имеющих специальных или воинских званий.

Дополнительно указано, что в федеральной противопожарной службе проходят также службу государственные гражданские служащие. Очевиден вывод, что сотрудники, не являясь ни военнослужащими, ни государственными гражданскими служащими, и при этом, как следует из смысла приведенной нормы, имея специальные звания, могут исполнять служебные полномочия только на должностях правоохранительной службы.

Именно на сотрудников Государственной противопожарной службы распространяются также положения, регламентирующие прохождение службы в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 7 Закона о пожарной безопасности). Косвенным подтверждением правоохранительного характера ее деятельности считают и тот факт, что до 1 января 2002 г. Государственная противопожарная служба являлась составной частью органов внутренних дел².

Знаки отличия и форменную одежду имеют только сотрудники и военнослужащие федеральной противопожарной службы (п. 12 Положения о федеральной противопожарной службе).

Перечисленные факты позволяют судить об осуществлении правоохранительной службы сотрудниками федеральной противопожарной службы в структуре Государственной противопожарной службы.

¹ О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы : постановление Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 26. Ст. 2649.

² См.: Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Российский следователь. 2008. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Следует согласиться с Я.В. Мирошниченко в том, что таможенные органы занимают в механизме современного российского государства особое место¹. Это обусловлено спецификой их деятельности, которая направлена на выработку государственной политики, нормативное регулирование, контроль и надзор в области таможенного дела, борьбу с контрабандой, а также иными преступлениями и правонарушениями в данной сфере. Эффективное осуществление указанных функций возможно, в первую очередь, посредством осуществления правоохранительной деятельности.

С точки зрения Я.В. Мирошниченко государственная служба в таможенных органах России приобрела уникальный характер, что выражается в следующих особенностях:

- систематичности осуществления деятельности по выполнению государственных функций в области таможенного дела;
- осуществлении данной деятельности на профессиональной основе лицами, замещающими должности государственной гражданской и правоохранительной службы по обеспечению исполнения фискальных и правоохранительных полномочий в области таможенного дела;
- финансировании этой деятельности исключительно из средств федерального бюджета РФ.

Спорно мнение о том, что именно перечисленные характеристики являются квинтэссенцией специфики деятельности, осуществляемой служащими таможенных органов, тем более, что автор указывает на различия административно-правового статуса сотрудников таможенных органов, являющихся государственными правоохранительными служащими, и государственных гражданских служащих.

Косвенным подтверждением осуществления правоохранительной службы в таможенных органах является и упоминание последних в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Достаточно убедительно правоохранительные функции таможенных органов обосновывает Е.В. Трунина². По ее мнению, о правоохранительной направленности деятельности таможенных органов свидетельствуют, прежде всего, закрепленные за ними полномочия. В Положении о Федеральной таможенной службе, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе»³, указывается, что Федеральная таможенная служба

¹ См.: Мирошниченко Я.В. Особенности административно-правового статуса государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 19.

² См.: Трунина Е.В. К вопросу о концепции правоохранительной службы в таможенных органах // Российский следователь. 2010. № 13. С. 33.

³ О Федеральной таможенной службе : постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 // Рос. газ. 2006. 2 авг.

осуществляет специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Правоохранительные полномочия закреплены и за другими звеньями системы таможенных органов: региональными таможенными управлениями, таможнями и таможенными постами. Кроме того, подчеркивает автор, в системе таможенных органов созданы специализированные таможенные органы – оперативные таможни, основной целью деятельности которых является борьба с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями в подведомственном регионе.

Е.В. Трунина считает необходимым перевести все должности таможенной службы в должности правоохранительной службы¹. Поскольку автор является действующим служащим таможенной службы, ее выводы видятся еще более обоснованными.

В научной литературе таможенную службу единодушно относят к правоохранительной службе².

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 12 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»³ (далее – Закон о фельдъегерской связи) сотрудники федеральной фельдъегерской связи подразделяются на начальствующий состав, состоящий в кадрах органов внутренних дел Российской Федерации, и прикомандированный к федеральному органу исполнительной власти в области фельдъегерской связи, служащих и рабочих. Согласно той же статье начальствующий состав федеральной фельдъегерской связи проходит службу в соответствии с действующим Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Статья 11.1 Закона о федеральной фельдъегерской связи указывает, что лица начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи имеют право применять физическую силу, специальные средства, боевое ручное стрелковое и холодное оружие в случаях и порядке, предусмотренных этим Федеральным законом. Они обязаны проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств, боевого ручного стрелкового и холодного оружия.

¹ См.: Трунина Е.В. К вопросу о концепции правоохранительной службы в таможенных органах // Российский следователь. 2010. № 13. С. 33.

² См., например: Звягин М.М. Административный механизм противодействия коррупции в таможенной службе и статус должностей, подверженных коррупционным рискам // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 8–12; Щукин В.В. Правоохранительная служба в системе государственной службы Российской Федерации // Российский следователь. 2005. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной службы государственной службы // Российский следователь. 2008. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О федеральной фельдъегерской связи : федер. закон от 17 декабря 1994 № 67-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 34. Ст. 3547.

Таким образом, указанным лицам предоставлены права, являющиеся специфическими именно для служащих правоохранительной службы, на них возложены соответствующие обязанности.

Учитывая изложенное, начальствующий состав федеральной фельдъегерской связи должен быть отнесен к служащим правоохранительной службы.

На служащих федеральной фельдъегерской связи распространяются законодательство Российской Федерации о труде и нормативные правовые акты Российской Федерации о федеральной государственной службе. Анализ законодательства, регулирующего их служебную деятельность, позволяет сделать вывод об их принадлежности к государственным гражданским служащим. На рабочих федеральной фельдъегерской связи распространяется законодательство Российской Федерации о труде.

Как отмечено выше, некоторые авторы склонны утверждать об осуществлении правоохранительной деятельности в ряде иных органов, служб и учреждений, что, по их мнению, обуславливает необходимость закрепления статуса их сотрудников как служащих правоохранительной службы.

В частности, речь идет о Федеральной службе безопасности, Федеральной службе охраны Российской Федерации, Федеральной службе судебных приставов.

Статья 1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»¹ (далее – Закон о ФСБ) гласит: «Федеральная служба безопасности – единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации».

Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям (ст. 8 Закона о ФСБ):

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с терроризмом;
- борьба с преступностью;
- разведывательная деятельность;
- пограничная деятельность;
- обеспечение информационной безопасности.

Органы федеральной службы безопасности имеют право:

- использовать специальные методы и средства при осуществлении контрразведывательной и разведывательной деятельности, а также при проведении мероприятий по борьбе с терроризмом;
- проводить оперативно-розыскные мероприятия по выявлению,

¹ О Федеральной службе безопасности : федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;

– осуществлять специальные операции по пресечению террористической деятельности (оперативно-боевую деятельность), а также создавать и использовать специальные методики и средства для их осуществления;

– использовать подразделения специального назначения органов федеральной службы безопасности и применять боевую технику, оружие, специальные средства, принятые на вооружение органов федеральной службы безопасности, а также физическую силу против находящихся за пределами территории Российской Федерации террористов и (или) их баз для устранения угрозы безопасности Российской Федерации;

– осуществлять проникновение в специальные службы и организации иностранных государств, проводящие разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации, а также в преступные группы;

– иные права, перечисленные в ст. 13 Закона о ФСБ.

Безусловно, функции Федеральной службы безопасности, средства и методы осуществления служебной деятельности ее сотрудниками свидетельствуют о возможности причисления ее к органам, в которых осуществляется правоохранительная служба. Однако ст. 16 Закона о ФСБ говорит об обратном. Согласно данной статье органы Федеральной службы безопасности комплектуются (в том числе на конкурсной основе) военнослужащими, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками. Военнослужащие органов федеральной службы безопасности, проходящие службу по контракту, а также федеральные государственные гражданские служащие органов федеральной службы безопасности и работники органов федеральной службы безопасности, назначенные на должности военнослужащих, являются сотрудниками органов федеральной службы безопасности.

Сотрудником органов федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства, способный по своим личным и профессиональным качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей сотрудника органов федеральной службы

безопасности, устанавливаются руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Следует обратить особенное внимание на указание, что несоответствие лица одному из перечисленных требований, касающихся его личных и профессиональных качеств, возраста, образования, состояния здоровья, или иным требованиям, установленным Законом о ФСБ, служит основанием для отказа в приеме или переводе его на военную службу по контракту, на федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы Федеральной службы безопасности, а также для расторжения с ним соответственно контракта или трудового договора. Таким образом, упоминание термина «работник» в тексте закона не является ошибочным, деятельность данных лиц действительно регулируется трудовым законодательством.

Учитывая специфические задачи и методы профессиональной деятельности сотрудников органов Федеральной службы безопасности, они (сотрудники) должны характеризоваться как служащие правоохранительной службы. Однако содержание ряда нормативных правовых актов не позволяет сделать такой вывод. Законодатель скорее видит в них военнослужащих, что, впрочем, в некоторой мере также согласуется со спецификой их службы. Поэтому весьма вероятно, что в случае принятия Закона о правоохранительной службе и (или) нормативных правовых актов, регулирующих служебную дисциплину на правоохранительной службе, их действие не будет распространено на служебную деятельность сотрудников органов ФСБ. Но при разработке таких актов опыт правового регулирования отношений на службе в ФСБ может быть частично заимствован.

Все доводы о неоднозначности правового статуса служащих Федеральной службы охраны Российской Федерации (далее – ФСО) или, более того, о принадлежности их к служащим правоохранительной службы опровергаются нормой пункта 4 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»¹, указывающей, что в ФСО предусмотрена военная служба и федеральная государственная гражданская служба. К слову, этот же пункт указывает, что ФСО входит в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации.

Федеральная служба судебных приставов в ст. 5 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»² характеризуется как орган принудительного исполнения, т.е. как институт,

¹ Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации : указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3314.

² Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2007. 6 окт.

уполномоченный на применение принудительной силы государства. Данное обстоятельство позволяет предполагать ее правоохранные функции. В пользу данной точки зрения говорит и ч. 8 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»¹ (далее – Закон о судебных приставах): старший судебный пристав и его заместители, судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов при исполнении служебных обязанностей после прохождения специальной подготовки имеют право на хранение и ношение огнестрельного оружия и специальных средств, условия, порядок и пределы применения которых, в том числе для старшего судебного пристава и его заместителей, устанавливаются ст. 15, 17 и 18 этого Федерального закона и другими федеральными законами.

Статья 15 Закона о судебных приставах указывает, что судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов имеют право в установленных случаях и порядке применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, если иные меры не обеспечили исполнения возложенных на них обязанностей. Судебные приставы и иные должностные лица Федеральной службы судебных приставов при исполнении служебных обязанностей носят форменную одежду, имеют знаки различия и эмблему.

Показательно, что даже иные органы, в которых осуществляется правоохранный орган, а именно органы ФТС, при возникновении необходимости применения принудительной силы обращаются к содействию ФССП².

По действующему законодательству только отдельные должности в Федеральной службе судебных приставов являются должностями государственной гражданской службы³. Соответственно, иные должности – это либо воинские должности (что, как представляется, не вполне согласуется с задачами деятельности судебных приставов), либо должности правоохранительной службы.

Важно, что сами судебные приставы позиционируют себя прежде

¹ О судебных приставах : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3590.

² Об объявлении Соглашения о порядке взаимодействия таможенных органов Российской Федерации и Федеральной службы судебных приставов при исполнении постановлений таможенных органов и иных исполнительных документов : приказ ФТС РФ от 23 апреля 2008 г. № 474 // Таможенные ведомости. 2008. № 6. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс».

³ См., например: О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих: указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3459.

всего правоохранительной структурой¹. При этом, как справедливо замечает Н.А. Винниченко, в отсутствие Закона о правоохранительной службе социальный статус сотрудников ФССП и уровень их заработной платы находятся на низком уровне².

Безусловно, не вполне четкий административно-правовой статус сотрудников ФССП не должен вводить в заблуждение, поскольку совершенно очевидно, что они выполняют специфические задачи, свойственные только правоохранительной деятельности. В настоящей работе судебные приставы, не являющиеся государственными гражданскими служащими, рассматриваются в качестве правоохранительных служащих. Имеется в виду, что их статус должен быть приведен в соответствие со статусом сотрудников иных правоохранительных органов.

Возможные доводы о причислении налоговых органов к числу правоохранительных не представляются достаточными.

Во-первых, не умаляя значения контрольно-надзорных функций Федеральной налоговой службы, следует отметить, что за ней закреплена и ряд иных, не менее важных направлений деятельности, например:

- выдача разрешений и свидетельств;
- государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств;
- выдача специальных марок для маркировки табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации;
- проверка технического состояния игрового оборудования;
- учет всех налогоплательщиков и др.³.

Во-вторых, в некоторых нормативных актах это прямо указано применительно ко всем органам, а не к отдельным должностям, замещаемым их служащими.

В частности, согласно п. 9 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Россий-

¹ См.: Интервью с директором Федеральной службы судебных приставов - главным судебным приставом Н.А. Винниченко // Юрист. 2008. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Там же.

³ Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40. Ст. 3961.

ской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»¹, основанием для осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке правоохранительными и налоговыми органами.

В-третьих, содержание множества нормативных актов, в том числе ведомственных актов налоговых органов, свидетельствует о понимании их как органов, в которых абсолютное большинство государственных служащих исполняют свои полномочия на должностях государственной гражданской службы².

Недоумение вызывает выделение некоторыми авторами в отдельную «специфическую разновидность» государственной службы урегулирован-

¹ О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2009. 22 сент.

² Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной налоговой службе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей : приказ ФНС РФ от 25 августа 2009 г. № ММ-7-4/430@ // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. 28 сент. ; Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Федеральной налоговой службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, при назначении на которые конкурс может не проводиться : приказ ФНС РФ от 18 октября 2010 г. № ММВ-7-4/506 // Рос. газ. 2010. 26 нояб.; Об утверждении Положения о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим центрального аппарата Федеральной налоговой службы и начальникам межрегиональных инспекций Федеральной налоговой службы, премирования, выплаты единовременного поощрения, единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и оказания материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим центрального аппарата Федеральной налоговой службы, руководителям управлений Федеральной налоговой службы по субъектам Российской Федерации и начальникам межрегиональных инспекций Федеральной налоговой службы и Положения об условиях выплаты работникам центрального аппарата Федеральной налоговой службы, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, ежемесячной надбавки к должностному окладу за сложность, напряженность и высокие достижения в труде, премий, единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи: приказ ФНС РФ от 2 октября 2009 г. № ММ-7-5/483@ // Рос. газ. 2010. 29 янв.

ной Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»¹ одноименной государственной службы². Из текста ст. 5 этого Закона следует, что российским казачеством могут замещаться должности военной и правоохранительной службы. В соответствии с ч. 4 указанной статьи российское казачество в установленном порядке принимает участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, борьбе с терроризмом. Таким образом, члены казачьих обществ могут на основе договоров и соглашений с органами исполнительной власти осуществлять правоохранительную службу в соответствии с действующим законодательством, в том числе в части служебной дисциплины.

Итак, на основе анализа содержания профессиональной деятельности сотрудников перечисленных выше органов, служб и учреждений, а также переданных им полномочий, к органам, в которых осуществляется правоохранительная служба, предлагается относить:

- 1) прокуратуру Российской Федерации;
- 2) органы внутренних дел;
- 3) органы по контролю за оборотом наркотиков;
- 4) Следственный комитет Российской Федерации;
- 5) органы, службы и учреждения уголовно-исполнительной системы;
- 6) федеральную противопожарную службу;
- 7) таможенные органы;
- 8) федеральную фельдъегерскую связь (правоохранительная служба осуществляется лицами начальствующего состава);
- 9) Федеральную службу судебных приставов.

К сожалению, как действующее законодательство, так и большинство ученых-административистов рассматривают вопрос сопоставления статусов служащих различных видов государственной службы, отодвигая на второй план вопрос оптимизации их (служащих) взаимодействия в рамках одного государственного органа³. Предлагаемый перечень показывает, что во многих правоохранительных органах, и не только в них, тесно взаимодействуют служащие различных видов государственной службы. На практике данное обстоятельство создает условия, затрудняющие решение кадровых вопросов. Учитывая недостаточно высокий уровень правоприменения в указанной сфере, потребность в унификации административно-правового статуса служащих отдельных видов государственной службы

¹ О государственной службе российского казачества : федер. закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ в ред. федер. законов от 3 декабря 2008 г. № 245-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2005. 8 дек.

² См.: Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право : учебник. М., 2007. 416 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Подробнее об этой проблеме см.: Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

видится особенно острой.

§ 2. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: понятие и сущность

Выработка определения служебной дисциплины в системе правоохранительной службы видится необходимой, так как позволит при наличии общих признаков дисциплины на государственной службе выделить специфические черты, присущие исключительно дисциплинарным отношениям в правоохранительных органах.

Близкий по значению термин закреплен в Законе о гражданской службе, ч. 1 ст. 56 которого устанавливает, что служебная дисциплина на гражданской службе – обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных соответствующими нормативными правовыми актами и служебным контрактом. Налицо заимствование терминологии трудового законодательства, а именно понятия дисциплины труда, содержащегося в тексте ст. 189 Трудового кодекса Российской Федерации¹ (далее – ТК РФ). Ученые отмечают, что на стадии реформирования государственной службы это вполне приемлемо и даже полезно для решения ряда научно-практических задач². Однако, как представляется, ч. 1 ст. 56 Закона о гражданской службе весьма узко характеризует такое обширное явление, как служебная дисциплина. Из смысла указанной нормы следует, что нормативной основой служебной дисциплины является совокупность правовых предписаний, содержащихся в правилах служебного распорядка органа государственной власти, должностном регламенте и служебном контракте. В статье не содержится определения понятия «служебный распорядок» и не раскрывается его содержание. Указано лишь, что в нем должен отражаться режим службы и отдыха (ч. 3 ст. 56). В связи с этим следует применять аналогию с понятием трудового распорядка, которое содержится в ст. 189 ТК РФ, поскольку в функциональном отношении данные понятия абсолютно равнозначны. Таким образом, в правила служебного распорядка могут включаться положения, определяющие в соответствии с федеральными законами основные права и обязанности служащих и представителя нанимателя, а также применяемые к служащим меры поощрения. Порядок поступления на службу и увольнения со службы урегулирован законодательно, и необходимость его дополнения правилами служебного рас-

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ в ред. федер. законов от 24 июля 2002 г. № 97-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2001. 31 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3014.

² См., например: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учебный курс. М., 2003. С. 149.

порядка отсутствует.

По мнению Ю.М. Буравлева, приведенное выше определение делает справедливый акцент на соблюдении государственным служащими норм права, но при этом не содержит упоминания иных форм реализации положений указанных актов¹. Теории права известны еще три формы реализации юридических норм: исполнение, использование и применение. Применение права – это основная форма деятельности органов исполнительной власти, исполнение и использование также имеют место при осуществлении государственным служащими своих полномочий. Как пишет указанный автор, «законодатель по умолчанию не отвергает, что служебная дисциплина должна проявляться и в иных формах реализации правовых предписаний»². Однако, если представить, что государственным служащим не применена (или некорректно применена) правовая норма, по логике Ю.М. Буравлева, служащий является субъектом дисциплинарного правонарушения. Но государственные служащие, которые нередко имеют юридическое образование, могут справедливо возражать против применения к ним дисциплинарных взысканий, поскольку формально требования правил служебного распорядка, должностного регламента и служебного контракта могут быть соблюдены. Как представляется, при рассмотрении такого спора у компетентного органа могут возникнуть основания для принятия решения в пользу служащего. Поэтому согласиться с точкой зрения ученого весьма затруднительно. Там, где речь идет о юридической ответственности, недопустимо расширительное толкование. Особенно заметны недостатки закрепленного законодателем определения служебной дисциплины при некорректном применении норм законодательства сотрудниками правоохранительных органов, полномочными осуществлять государственное принуждение и представляющими власть. В этом случае виновное лицо должно отвечать по всей строгости, возможность его ухода от ответственности необходимо исключить.

Ю.М. Буравлев при этом обоснованно отмечает другой спорный момент в предложенной законодателем конструкции служебной дисциплины: «... служебная дисциплина с позиций теории права – это всегда правомерное поведение. Соблюдение – это реализация прежде всего запрещающих норм, несовершение действий, которые могут принести вред обществу, государству или личности. Соблюдение в его буквальном толковании предполагает, что служебная дисциплина – это следование таким правилам служебного поведения и этикета, которые не нарушают запреты и ограничения, соответствуют требованиям к служебному поведению госслужа-

¹ См.: Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы. М., 2008. С. 43.

² См.: Там же. С. 50.

щих, императивных предписаний, которые не следует нарушать»¹.

Таким образом, дефиниция ч. 1 ст. 56 Закона о гражданской службе акцентирует внимание лиц, правомочных применять дисциплинарные взыскания, на запретах, которые не должны нарушаться государственными служащими. Возникает вопрос, следует ли воздействие дисциплинарных норм как стимула к правомерному исполнению служащими правоохранительной службы своих обязанностей, к выбору ими оптимального варианта поведения признать эффективным? В данном случае очевидно, что достижение целей применения юридической ответственности, а именно обще- и частнопревентивных целей, существенно затрудняется. В теории юридической ответственности говорится, что указанные цели являются общими для всех видов правовых санкций. То есть сводить смысл служебной дисциплины только лишь к соблюдению – неверно. К тому же регулировать служебную дисциплину, ставя во главу угла именно воздержание от запрещенных вариантов поведения, нельзя и с точки зрения психологии. В такой ситуации у государственного служащего ослабевает мотивация; он уже не будет стремиться активностью и ответственным отношением к выполнению обязанностей заслужить доверие окружающих, для него будет важнее избежать нарушения запретительных норм права.

Другой вариант – заимствование формулировки, приведенной в ст. 189 ТК РФ: «обязательное для всех работников подчинение правилам поведения», раскрывающей сущность дисциплины труда. Недостатком такой трактовки является то, что она не отражает морально-этической стороны служебной деятельности, а делает упор на фактическую составляющую поведения государственного служащего. Однако с этих позиций она кажется менее приемлемой именно для регулирования труда наемных работников, поскольку руководители не всегда борются за высокий уровень нравственности в своих организациях. В государственных органах же нередко существуют кодексы этики государственных служащих. Отношение к служебной этике на правоохранительной службе особенное, так как еще не забыты понятия «настоящий офицер» и «честь мундира». Выбор данной дефиниции служебной дисциплины видится, таким образом, обоснованным.

Действительно, большинство источников регулирования рассматриваемых отношений, определяя служебную дисциплину, «отталкиваются» от понятия «соблюдение». Однако некоторые из них указывают и на иные формы реализации правовых предписаний. К примеру, Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396², гласит, что служебная дис-

¹ См.: Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы. М., 2008. С. 54.

² Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 47. Ст. 5742.

циплина в таможенных органах состоит в строгом выполнении всеми их сотрудниками должностных обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами Государственного таможенного комитета Российской Федерации¹, правилами внутреннего распорядка в таможенном органе, должностными инструкциями сотрудников, приказами начальников таможенных органов, а также условиями контракта о службе в таможенных органах. Иными словами, «выполнение» в данной норме подменяется общеизвестной формой реализации права – исполнением, выражающимся в обязательном совершении активных действий, которые предписываются нормами права². В такой форме реализуются нормы, определяющие юридические обязанности граждан, должностных лиц, государственных и общественных организаций, их органов. Особенность этой формы реализации, как отмечает В.Н. Хропанюк, в том, что субъекты должны, независимо от собственного желания, совершать активные действия, предусмотренные нормами права³. Он характеризует «соблюдение» как воздержание от совершения действий, запрещенных юридическими нормами⁴. Суть соблюдения, по мнению ученого, состоит в несовершении действий, которые наносят вред обществу, государству, личности.

В.Н. Хропанюк пишет, что в отличие от исполнения соблюдение обязанностей носит пассивный характер, так как юридические обязанности при этом реализуются посредством воздержания от определенных действий. В первом случае граждане должны активно действовать, чтобы реализовать норму права; во втором, наоборот, не совершать запрещенных действий.

С.И. Ожегов определяет значение слова «выполнение» как осуществление, проведение в жизнь⁵. «Исполнение» им толкуется как «то же, что и выполнение»⁶. Таким образом, отождествление указанных терминов, невольно произведенное законодателем, совершенно справедливо.

Итак, говоря о служебной дисциплине в Российской Федерации, мы подразумеваем активность служащих одних органов государственной власти и пассивное, в некотором смысле даже маргинальное, отношение служащих других органов к своему долгу. Впрочем, и сама сущность этого долга теперь представляется двоякой. Получается, модель служебного по-

¹ В настоящее время данный орган упразднен, нормативное регулирование службы в таможенных органах осуществляется актами Федеральной таможенной службы (см.: О Федеральной таможенной службе : постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2006. 2 авг.

² См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высших учебных заведений. М., 1993. С. 101.

³ См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высших учебных заведений. М., 1993. С. 110.

⁴ См.: Там же. С. 114.

⁵ См.: Словарь Ожегова. URL: <http://slovarozhegova.ru> (дата обращения: 27.07.2010).

⁶ См.: Там же.

ведения сотрудника таможенных органов предполагает большую активность в осуществлении должностных полномочий? Или же, наоборот, активные формы службы в большей части органов государственной власти попросту не входят в содержание служебной дисциплины? Последний вывод искажает значение термина «нарушение служебной дисциплины», что недопустимо, поскольку оно является основанием привлечения к дисциплинарной ответственности.

В Инструкции по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденной Приказом Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков от 28 ноября 2008 г. № 424¹, приведена следующая дефиниция: «Служебная дисциплина состоит в соблюдении сотрудниками при исполнении возложенных на них должностных обязанностей, осуществлении имеющихся у них полномочий законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов ФСКН России, правил внутреннего распорядка и должностных инструкций». Учитывая, что в конечном счете цель установления всех служебно-правовых норм – обеспечение эффективности государственной службы, из всех рассмотренных вариантов последний в большей степени отвечает целям служебной дисциплины.

Тем не менее законодателем, как видно из текста Закона о полиции, такая точка зрения не разделяется. Согласно данному Закону служебная дисциплина в полиции есть обязательное для всех сотрудников полиции соблюдение установленных законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями непосредственных начальников порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав. При этом служебная дисциплина в полиции должна регулироваться дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Неопределенность в понимании вопросов соблюдения, исполнения (выполнения), т.е. реализации правовых предписаний, адресованных служащему, следует устранить в кратчайшие сроки. Это грубейшее нарушение законодательной техники, попустительство основами теории права, детерминирующее, по сути, значительную часть различий в регулировании

¹ Об утверждении Инструкции по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ ФСКН РФ от 28 ноября 2008 г. № 424 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 6. 9 февр.

отношений внутри органов исполнительной власти. С учетом роли правоохранительных органов в механизме государства данный вопрос видится особенно значимым.

Итак, в зависимости от субъектного состава конкретного правоотношения понятие «служебная дисциплина» может наполняться разным содержанием. Однако ни одна из приведенных выше дефиниций в полной мере не отражает его сущности, что обуславливает необходимость выработки авторского варианта определения. При этом должны быть проанализированы все сущностные признаки определяемого понятия, учтена специфика государственно-служебных отношений.

Во-первых, очевидно, что категория служебной дисциплины применима только к отношениям на государственной службе, адресована прежде всего государственным служащим. Это следует и из приведенных выше положений законодательства («обязательное для гражданских служащих соблюдение...», «служебная дисциплина в таможенных органах состоит в строгом выполнении всеми их сотрудниками...» и т.д.) и в целом из особого административно-правового статуса государственного служащего, предполагающего специфический набор переданных ему прав и возложенных на него обязанностей.

Во-вторых, необходимо отметить императивный характер норм, адресованных служащему. Речь идет о тех нормах, которые ему надлежит соблюдать и исполнять. Однозначность предписаний, неотвратимость применения дисциплинарных санкций в случае их нарушения – необходимое условие должного поведения лиц, получающих служебные полномочия. То есть нормы права, составляющие в совокупности институт служебной дисциплины, преимущественно обязательны для их адресата – государственного служащего. Обязательность предполагает неотвратимость дисциплинарной ответственности в случае нарушения норм служебной дисциплины.

В-третьих, как отмечено выше, служебная дисциплина состоит в обязательном соблюдении – пассивной форме правореализации либо в исполнении (выполнении) – активной форме правореализации. Соблюдение, очевидно, есть воздержание от нарушений запретов и ограничений, предусмотренных для служащих, а исполняться должны их должностные обязанности. Исполняться надлежит, как того требуют интересы службы. Таким образом, объективным выражением служебной дисциплины являются соблюдение служебных запретов и ограничений, а также надлежащее исполнение должностных обязанностей.

Поскольку нарушение служебной дисциплины влечет дисциплинарную ответственность, существует потребность в закрытом перечне оснований ее применения, т.е. в указании нормативных и правоприменительных актов, которыми устанавливаются запреты и ограничения по службе, возлагаются служебные обязанности. Так в разумных пределах можно ограничить свободу усмотрения лица, уполномоченного на применение дисципли-

плинарных санкций.

Некоторые авторы к их числу относят Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, служебный контракт, нормативные правовые акты государственного органа¹.

Так как единое мнение по данному вопросу в науке отсутствует, целесообразно провести градацию документов, содержащих правовые средства обеспечения служебной дисциплины.

В первую очередь, к их числу относится Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ)². Именно посредством детализации и конкретизации конституционных положений формируется вся концепция государственного управления, включая законодательство о государственной службе, а содержание правового статуса служащего во многом производно от правового статуса личности, основы которого положены Конституцией.

Федеральные конституционные законы расширяют нормативную базу государственной службы. Они могут напрямую установить ограничения и запреты, адресованные служащим, как это делает ст. 26 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³, возложить на служащего обязанности, как, например, ст. 23 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁴, иным образом определить элементы административно-правового статуса государственного служащего.

В числе федеральных законов можно отметить Закон о гражданской службе, установивший единые начала профессиональной деятельности служащих государственной гражданской службы, Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», предметом регулирования которого является государственная военная служба, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в та-

¹ Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.В. Баснак [и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. СПб., 2008 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.

³ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

моженных органах Российской Федерации»¹ (далее – Закон о службе в таможенных органах) и ряд других законов.

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное, административно-процессуальное и трудовое законодательство относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому к нормативно-правовым актам, определяющим правовой статус государственных служащих, относятся законы и подзаконные акты, принятые на уровне субъектов РФ. Предметом их регулирования может быть только служба государственных гражданских служащих субъектов РФ. Примерами таких нормативных актов являются Закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области»² и Указ губернатора Воронежской обл. от 28 декабря 2009 г. № 560-у «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Воронежской области, государственными гражданскими служащими Воронежской области, и соблюдения государственными гражданскими служащими Воронежской области требований к служебному поведению»³.

Кроме того, существует множество подзаконных актов, регулирующих служебные правоотношения, в том числе и дисциплинарного характера: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты. Например, Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»⁴, Указ Президента РФ от 11 марта 2010 г. № 293 «О военной форме одежды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия»⁵, Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»⁶, Приказ Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков Российской

¹ О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

² О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ (с изм. и доп.) // Коммуна. 2005. 31 мая.

³ Молодой коммунар. 2010. 14 янв.

⁴ Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 47. Ст. 5742.

⁵ О военной форме одежды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия : указ Президента РФ от 11 марта 2010 г. № 293 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 11. Ст. 1194.

⁶ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (с изм. и доп.) 2009 г. № 975 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3347.

Федерации от 31 августа 2010 г. № 354 «Об утверждении Положения о комиссии ФСКН России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»¹.

В настоящее время большинство источников, регулирующих служебную дисциплину, ссылаются также на обязательность соблюдения и исполнения должностного регламента. Федеральный закон о гражданской службе предусматривает, что профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

В должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 44. 1 нояб.

служебной деятельности гражданского служащего.

В сущности именно должностной регламент является формальным выражением правового статуса государственного служащего. С точки зрения Ю.Б. Носовой, внедрение должностных регламентов призвано способствовать достижению качественного уровня исполнения государственными служащими должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг, ответственному отношению чиновников к своей деятельности, повышению их персональной ответственности за результаты этой деятельности и принимаемые решения¹.

Тенденция утверждения должностного регламента в качестве основополагающего служебного документа прослеживается как раз со времен принятия Закона о гражданской службе. Этой идее законодатель верен и в Законе о полиции, предусматривающем, что сотрудник полиции выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции, в соответствии с замещаемой должностью и должностным регламентом (должностной инструкцией). При этом упоминание в скобках должностной инструкции не случайно. До сих пор в большей части нормативных актов, затрагивающих государственную правоохранительную службу в отдельных государственных органах, упоминается обязательность ее для служащего. Должностная инструкция – «пережиток до-реформенного периода» правового регулирования отечественной государственной службы, заимствование из трудового права. Ее содержание раскрывается в Письме Федеральной службы по труду и занятости от 30 ноября 2009 г. № 3520-6-1²: «... должностная инструкция является внутренним организационно-распорядительным документом, содержащим конкретный перечень должностных обязанностей работника с учетом особенностей организации производства, труда и управления, а также его прав и ответственности». Закрепление обязанности служащих по соблюдению должностных инструкций не видится целесообразным, поскольку в данном случае представитель нанимателя, утверждающий должностную инструкцию, получает чрезмерную свободу усмотрения в вопросе определения перечня полномочий конкретного служащего. Совершенно ясно, что в такой ситуации создается почва для злоупотреблений на службе. Учитывая, что в тексте должностного регламента указываются квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специаль-

¹ См.: Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 90.

² О включении в должностную инструкцию положения об обязанности увольнения по определенным основаниям : письмо Роструда от 30 ноября 2009 г. № 3520-6-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ности, и тот факт, что должностной регламент входит в состав административного регламента государственного органа, предполагается разработка типового текста должностного регламента по каждой должности государственной службы. Как представляется, переход к такой практике и задумывался законодателем при введении должностных регламентов – несомненно, более четкого правового ориентира служебной деятельности. Однако некоторые правоприменители понимают предназначение должностного регламента иным образом и разрабатывают его непосредственно «под конкретного служащего»¹. По нашему предположению, подобный вывод они основывают на том, что должностной регламент является приложением к служебному контракту², а поскольку служебный контракт индивидуален, можно предположить и индивидуальный характер его приложения. К тому же в пору введения должностных регламентов согласно Указу Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»³ все представители нанимателя обязывались утвердить в 3-месячный срок должностные регламенты государственных гражданских служащих Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации в соответствующем государственном органе (аппарате государственного органа). Во исполнение данного указа должностные регламенты принимались индивидуально, применительно к служащим, уже занимающим должности, а не применительно к собственно должностям. Такая практика устоялась, исказив понимание сущности должностного регламента. Фактически он отождествлялся правоприменителями с должностной инструкцией. Должностная инструкция применяется в рамках отношений между работниками и работодателями, а не между государственными служащими и представителем нанимателя. Этот документ не согласуется с концепцией реформы государственной службы, так как, по сути, является заимствованием из регулирования трудовых правоотношений, не отражает государственно-служебной специфики, да и отношение работодателей (представителей нанимателя) к должностной инструкции общеизвестно. Как отмечает В.Е. Бельковец, «... многие сотрудники, проработав у одного работодателя не один год, в глаза не видели свою должностную инструкцию»⁴.

¹ См., например: Рекомендации по подготовке должностного регламента государственного гражданского служащего города Москвы и его примерная структура. URL: <http://uk.mos.ru> (дата обращения: 11.02.2011).

² См., например: Там же ; Об утверждении Служебного распорядка центрального аппарата Федеральной миграционной службы : приказ ФМС РФ от 16 июля 2009 г. № 174 // Рос. газ. 2009. 25 авг.

³ Рос. газ. 2005. 18 февр.

⁴ Бельковец В.Е. Должностная инструкция, или откуда обязанности «растут» // Практическая бухгалтерия. 2010. № 9. С. 72.

На существенное отличие должностного регламента от должностной инструкции указывает Т.В. Щукина: «...регламент должен содержать должностные инструкции, характеристику служебной деятельности государственного служащего, направления планирования служебной карьеры чиновника»¹. Очевидно, двоякого толкования сущности должностного регламента необходимо избегать и при оценке его значимости руководствоваться прежде всего интересами обеспечения гласности и эффективности государственной службы, недопущения создания коррупциогенной ситуации при осуществлении служебной деятельности. Таким образом, в дальнейшем под служебной дисциплиной следует подразумевать соблюдение и исполнение в том числе и должностного регламента, не допуская его подмены термином «должностная инструкция».

Должностной регламент представляет собой приложение к служебному контракту, который в свою очередь и должен являться отражением индивидуального подхода к лицу, замещающему конкретную должность государственной службы. В единстве служебного контракта и должностного регламента выражается новизна современной концепции государственной службы, они суть квинтэссенция императивно-диспозитивного метода регламентации служебных правоотношений. Несмотря на статус приложения, основным в этом контексте является должностной регламент. Он содержит все необходимые требования по должности, поэтому служебный контракт, в сущности, является закреплением договоренности представителя нанимателя и служащего об исполнении служебных обязанностей в соответствии с должностным регламентом. Отдельные обязанности сторон могут указываться в служебном контракте факультативно, если это не противоречит законодательству и должностному регламенту.

Таким образом, служебные обязанности, запреты, ограничения по службе, за несоблюдение или ненадлежащее исполнение которых предусмотрена дисциплинарная ответственность, устанавливаются:

- федеральными законами;
- подзаконными актами;
- должностным регламентом;
- служебным контрактом.

Обобщая изложенное выше, можно заключить, что служебная дисциплина в системе правоохранительной службы – это обязательное для правоохранительных служащих соблюдение запретов и ограничений, предусмотренных регулируемыми профессиональную деятельность служащих законами и подзаконными актами, должностным регламентом, служебным контрактом, надлежащее выполнение возложенных на них обязанностей.

¹ Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011. С. 488.

Данное определение применимо как к государственной службе в целом, так и к государственной правоохранительной службе. Определяемое здесь – понятие служебной дисциплины в узком смысле.

Широкое понимание служебной дисциплины основано на результатах анализа состава дисциплинарного правонарушения и сущности ответственности за его совершение. Такими взглядами на исследуемое явление обусловлено структурное построение многих нормативных правовых актов. Глава 12 Закона о гражданской службе (ст. 55–59) называется «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе», и с учетом «узкой» трактовки служебной дисциплины позволяет сделать вывод, что нормы о мерах дисциплинарной ответственности в указанной главе не содержатся. Однако ст. 57–59, напротив, регулируют соответственно перечень применяющихся к гражданским служащим дисциплинарных взысканий, порядок их применения, а также проведения служебной проверки. Структурно Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ и Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»² (далее – Положение о службе в органах внутренних дел) построены аналогичным образом. Отличие лишь в том, что, соответственно, в Главу IV – «Служебная дисциплина» и Главу 7 «Служебная дисциплина в органах внутренних дел» входят и положения о мерах поощрения на службе.

Таким образом, служебная дисциплина может трактоваться законодателем не только как собирательная категория, отражающая обязательственный аспект правового статуса государственного служащего, но и как институт административного права, включающего следующие нормы:

- дефиниции служебной дисциплины;
- определяющие средства обеспечения служебной дисциплины;
- устанавливающие основания, условия и процедуру применения мер дисциплинарной ответственности;
- регулирующие порядок установления факта совершения дисциплинарного правонарушения, вины служащего и иных обстоятельств, имеющих значение для привлечения (не привлечения) его к дисциплинар-

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ // Рос. газ. 2011. 07 дек.

² Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: Постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

ной ответственности;

– закрепляющие меры служебного поощрения, порядок и основания их применения;

– затрагивающие иные аспекты дисциплинарных отношений на правоохранительной службе.

На возможность двоякого (при этом несколько иного) понимания рассматриваемого термина указывает А.Н. Позднышов: «... служебная дисциплина может рассматриваться в двух аспектах: во-первых, как совокупность нравственно-правовых норм, устанавливающих служебные обязанности и права сотрудников, и, во-вторых, как практическое соблюдение этих правил или фактическое поведение сотрудников при выполнении ими служебных полномочий...»¹.

При этом, как свойственно отечественному законодательству, последовательности формирования структуры нормативных актов на основе широкого толкования служебной дисциплины не наблюдается. Например, в тексте Федерального закона о прокуратуре ст. 41.6 – «Поощрение работников» и 41.7 – «Дисциплинарная ответственность» входят в состав Раздела «Служба в органах и учреждениях прокуратуры, кадры органов и учреждений прокуратуры», т.е. системность служебного права, разнообразие его институтов не отражаются в принципе. В Законе о службе в таможенных органах нормы, касающиеся поддержания служебной дисциплины, включены в Главу IV «Прохождение службы в таможенных органах».

Поскольку Закон о гражданской службе был принят уже в рамках административной реформы, можно предположить, что утверждение широкого понимания служебной дисциплины есть часть новой законодательной концепции. Однако в том же Законе о полиции совокупность норм о служебной дисциплине также структурно не обособлена.

Широкое понимание служебной дисциплины есть свидетельство дуализма теоретико-правового представления о дисциплине на государственной службе, которое имело место и до принятия упомянутых нормативных актов. Подтверждение тому – одновременное наличие в их тексте и главы о служебной дисциплине, и ее нормы-дефиниции. Предпосылки формирования расширительной интерпретации ясны: невозможно рассматривать служебную дисциплину в узком смысле, абстрагируясь от смежных с ней понятий: дисциплинарный проступок, дисциплинарная ответственность и т.д.

По мнению ряда авторов, служебная дисциплина представляет собой систему правовых норм, устанавливающих должностные обязанности гражданских служащих и обязанности представителя нанимателя по созданию условий для надлежащего осуществления служебной деятельности, служебный распорядок, меры поощрения за безупречную и эффективную

¹ Позднышов А.Н. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы. Ростов н/Д, 2002. С. 132.

гражданскую службу и ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей¹. Это определение существенно отличается от изложенного в Законе о гражданской службе, поскольку здесь служебная дисциплина рассматривается как совокупность правовых норм и не ограничивается нормами актов, перечисленных в ч. 1 ст. 56 Закона о гражданской службе. В самом деле, отношения по выявлению дисциплинарных проступков, определению виновных, наложению на них дисциплинарных взысканий должны регулироваться как можно более детально. Кроме того, обязанности представителя нанимателя по созданию условий для надлежащего осуществления служебной деятельности необходимо также относить к институту служебной дисциплины. При решении вопроса о наличии либо отсутствии состава конкретного дисциплинарного проступка должны быть определены все значимые обстоятельства, все элементы объективной стороны. А создание (несоздание) представителем нанимателя упомянутых выше условий детерминирует возможность (невозможность) воздержания от совершения дисциплинарных проступков государственными служащими. То есть при ненадлежащем выполнении представителем нанимателя обязанностей, предусмотренных нормами служебного права, данный факт должен в обязательном порядке учитываться лицами, правомочными налагать дисциплинарные взыскания. Норма, обязывающая представителя нанимателя создавать условия, необходимые для соблюдения гражданскими служащими служебной дисциплины, закреплена в ч. 2 ст. 56 Закона о гражданской службе. Тем самым презюмируется создание для служащего условий, способствующих исполнению им требований дисциплины. Однако практика может расходиться с требованиями законодательства, представителем нанимателя могут не исполняться соответствующие обязанности. Возникает вопрос: как в таком случае распределить ответственность за нарушение дисциплины между его субъектом и представителем нанимателя? Ясно одно: указанная норма не снимает с государственного служащего обязанности предпринимать все возможные меры для соблюдения требований служебной дисциплины.

Условия, создание которых является обязанностью представителя нанимателя, как отмечено выше, должны определяться действующим законодательством, должностным регламентом и служебным контрактом. Представитель нанимателя обязан предоставить гражданскому служащему возможность прохождения гражданской службы и замещения соответствующей должности гражданской службы (ст. 23 Закона о гражданской службе); обеспечить необходимые организационно-технические условия для исполнения должностных обязанностей (ст. 14); предоставить необходимую информацию и материалы (ст. 14); обеспечить безопасность, охра-

¹ См.: Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (постатейный) / Д.В. Баснак [и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. СПб., 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ну и гигиену труда (ст. 37 Конституции РФ и ст. 212 ТК РФ); своевременно и в полном объеме производить оплату труда (ст. 14, 52 Закона о гражданской службе).

Качество выполнения представителем нанимателя перечисленных обязанностей во многом детерминирует и уровень служебной дисциплины самими служащими. Ненадлежащая организация служебной деятельности, нарушение прав гражданских служащих являются условиями, которые способствуют нарушению служебной дисциплины.

Итак, имеется как минимум две возможные трактовки термина «служебная дисциплина». Первая рассматривает определяемое понятие в узком смысле. Она адресована главным образом потенциальным субъектам дисциплинарных правонарушений. Вторая – более широкая – под служебной дисциплиной понимает институт административного права, регулирующий все многообразие отношений по поводу соблюдения дисциплинарных норм, их нарушения, наказания виновных, стимулирования к надлежащему исполнению должностных обязанностей.

§ 3. Соблюдение служебной дисциплины как принцип правоохранительной службы Российской Федерации

Рассмотрение служебной дисциплины через призму базовых идей правоохранительной службы целесообразно по ряду причин.

Во-первых, в литературе изложение проблематики функционирования той или иной государственной структуры почти всегда начинается с вопросов о принципах деятельности. И это не следование какому-то общепринятому плану построения научного текста, а попытка найти первоисточник существующих противоречий. Поскольку проблематика правоохранительной службы лежит в том числе и в поле служебной дисциплины, рассмотрение последней в указанном ракурсе видится весьма полезным.

Во-вторых, предмет настоящего исследования немыслим без реального действия принципов государственной службы. Обеспечение должного уровня служебной дисциплины невозможно без психологического стимулирования государственных служащих. Одной из самых действенных его форм является закрепление в сознании правоприменителя определенного перечня идей, ориентирующих всю его профессиональную деятельность, т.е. принципов государственной службы.

Сама служебная дисциплина не может пониматься как принцип правоохранительной службы¹ либо государственной службы в целом. Идеей,

¹ Некоторые исследователи используют термин «принципы деятельности правоохранительной службы», что, по нашему мнению, то же самое (см., например: Артемьев А.М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы // Российский следователь. 2008. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

имеющей собственно принципиальное значение для законного осуществления государственными служащими возложенных на них полномочий, является соблюдение служебной дисциплины. По крайней мере, таково видение вопроса на начальном этапе соотношения понятий «принцип правоохранительной службы» и «служебная дисциплина».

Следует отметить, что хотя мораль и иные социальные регуляторы оказывают на выполнение служащим своих обязанностей заметное влияние, основную часть принципов правоохранительной службы все же составляют правовые принципы.

Исходя из термина «принцип»¹, правовые принципы определяются как основополагающие идеи, закрепленные в законе. Они приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают правоприменителя к определенному поведению или устанавливают определенные запреты. Учитывая значение правовых принципов, можно утверждать, что качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависят от того, как в них сформулированы и раскрыты эти принципы.

Исследователями правоохранительной службы предложены различные перечни принципов правоохранительной службы и их классификации.

Например, А.С. Шиенкова, исследуя деятельность сотрудников органов внутренних дел, разделяет эти принципы на следующие группы: 1) организационные (определяют структуру службы в органах внутренних дел, порядок ее функционирования и т.д.); 2) статусные (устанавливают содержание государственных служебных отношений); 3) деонтологические (составляют основополагающие идеи, обуславливающие нравственные качества лица, находящегося на службе в органах внутренних дел)². Как бы ни назывался принцип, суть которого – обеспечение соблюдения служебной дисциплины, очевидно, что с классификацией А.С. Шиенковой он не согласуется. Специфика служебных отношений, обусловленная во многом обязательностью соблюдения служебного распорядка, запретов и ограничений по службе, говорит о «статусности» соответствующего принципа. В то же время бессмысленно отрицать тот факт, что индивидуальные показатели соблюдения служебной дисциплины государственным служащим есть, в известной степени, квинтэссенция его нравственного воспитания. Существует также обратная зависимость: вероятность применения к служащему дисциплинарных взысканий и, напротив, поощрительных мер, закрепляют в его сознании правомерность либо неправомерность конкретных деяний, которые впоследствии трансформируются в моральность либо аморальность. Возможно, указанный автор по-иному понимает сущность служебной дисциплины и не вполне корректно соотносит ее статические и

¹ Толковый словарь иностранных слов / сост. Н.Л. Шестернина. М., 1998. С. 229.

² См.: Шиенкова А.С. Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации. Хабаровск, 2007. С. 77.

динамические составляющие.

В той или иной интерпретации соблюдение служебной дисциплины многие авторы понимают как принцип служебной деятельности. По мнению В.В. Щукина, понятия «законность» и «соблюдение служебной дисциплины» весьма близки по своему смыслу, ввиду чего он утверждает о наличии такого принципа правоохранительной службы, как «законность, соблюдение служебной дисциплины»¹. В самом деле, понимание принципа как «основной идеи» деятельности государственного служащего позволяет сделать вывод, что данные понятия, по сути, есть проявления одного идейного начала – обеспечения деятельности государственного служащего в соответствии с требованиями законодательства и подзаконных актов. Но согласиться с В.В. Щукиным не позволяет следующее обстоятельство. Принцип законности, не раз становившийся предметом исследований отечественных ученых, согласно общепринятой трактовке подразумевает строгое, неуклонное исполнение (соблюдение) законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, служащими и гражданами². Действие этого принципа распространяется на составление и утверждение нормативных актов, регулирующих организацию и функционирование отдельных органов государственной власти. А поскольку служебная дисциплина предполагает следование служащего предписаниям не только правотворческих, но и правоприменительных актов, то ее соблюдение представляется понятием смежным законности, но не тождественным ей.

Соблюдению служебной дисциплины присуща определенная специфика. Основная масса законов и подзаконных актов, которыми обязан руководствоваться государственный служащий, регулирует принятие решений и осуществление им действий во взаимоотношениях с гражданами, организациями, иными органами государственной власти. Соблюдение служебной дисциплины – желательная форма поведения служащего в рамках отношений внутри соответствующей управленческой структуры. Нормы исследуемого административно-правового института призваны, в первую очередь, урегулировать отношения служащего с нанимателем. Можно предположить, что именно эту специфику хотел отразить В.В. Щукин.

Особое значение соблюдения служебной дисциплины также в том, что в современных условиях необходимыми для повышения авторитета государственного служащего и, в целом, воспитания уважения публичной власти становятся оптимизация управленческой деятельности и минимизация дисциплинарных нарушений на службе. Тем более это актуально для

¹ Щукин В.В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Российский следователь. 2005. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 101.

правоохранительной службы. Возведение соблюдения служебной дисциплины до уровня служебного принципа должно иметь своей целью мотивацию служащего к примерному поведению не только в отношениях со сторонними лицами, но и в рамках собственно служебных отношений.

Интересна точка зрения В.М. Бакуна¹. По его мнению, систему принципов правоохранительной службы следует рассматривать в единстве и взаимосвязи, тем более что в нормативных правовых актах не приведено их перечня. Законодательно установленные условия реализации принципов правоохранительной службы определяются тем, как служащие осуществляют возложенные на них обязанности, соблюдают предусмотренные законодательством запреты и ограничения. Безусловно, такая позиция расходится с устоявшимся пониманием роли правовых принципов, поскольку в большинстве отраслей права принципы, являясь идейными началами правового регулирования, могут компенсировать наличие пробелов в законодательстве. В полной мере это относится и к административно-правовым отношениям: на стадии правоприменения должностное лицо, уполномоченное на выбор уместной правовой нормы, при отсутствии последней руководствуется смыслом принципов, регулирующих его служебную деятельность.

Таким образом, доводы В.М. Бакуна о нецелесообразности исследования отдельных принципов правоохранительной службы представляются неверными. Базовые идеи, определяющие содержание норм всего законодательства о правоохранительной службе, должны восприниматься чиновниками без допущения двоякого толкования. Видимо, мало того, что ряд важнейших нормативных правовых актов не содержит исчерпывающего перечня принципов, определяющих идейные начала тех или иных процедур, употребляя понятие «основные принципы»². Теперь предлагается во все «перемешать» все принципы, не рассматривая целесообразности установления отдельных из них. При этом обоснованным представляется негодование указанного автора из-за того обстоятельства, что принципы правоохранительной службы до сих пор не дифференцированы нормативно. Но отсутствие нормативных правовых актов, которые комплексно регулировали бы государственную правоохранительную службу – проблема всего служебного права России, а уходить от проблемы, найдя некорректное решение, – не значит справиться с ней.

Для формирования научно-теоретической базы унификации нормативных основ правоохранительной службы действительно важно обозна-

¹ См.: Бакун В.М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

² О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712 ; О безопасности : федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Там же. 2011. № 1. Ст. 2 ; О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (с изм. и доп.) // Там же. 2007. № 10. Ст. 1152.

чить вектор развития данного института. Четкие ориентиры могут быть заданы лишь при наличии системы принципов, а не их разрозненного набора. В этом вопросе мы согласны с В.М. Бакумом. Однако отказ от абстрагированного изучения каждого из принципов может привести к искажению их смысла и, следовательно, помешать достижению целей их установления. Поэтому определение начал правоохранительной службы – одна первоочередных задач административной реформы.

А.М. Артемьев не заявляет о целесообразности применения только лишь системного подхода при рассмотрении принципов правоохранительной службы. Он занимает иную, как представляется, несколько двойственную позицию. С одной стороны, он отмечает: «Основной целью правоохранительной службы как правового института является обеспечение выполнения законодательства страны, создание благоприятных правовых, организационных и социально-экономических условий для нормального функционирования правоохранительных органов и государственных учреждений в целом. Имеется в виду правовое регулирование не только внешних отношений с другими институтами гражданского общества и государственными структурами, но и внутриаппаратных отношений»¹. С другой стороны, им предложен следующий перечень принципов правоохранительной службы:

- «– обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;
- верховенство законности при исполнении возложенных обязанностей и реализации предоставленных прав;
- единство организации правоохранительной службы в правоохранительных органах;
- единоначалие и субординация (подчиненность) на правоохранительной службе;
- взаимосвязь правоохранительной службы с иными видами государственной службы и муниципальной службы;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- государственная защита служащего правоохранительной службы;
- обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к правоохранительной службе;
- соотносительность обязанностей, запретов и ограничений на правоохранительной службе социальным гарантиям служащего»².

¹ Артемьев А.М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы // Российский следователь. 2008. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Артемьев А.М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы. Российский следователь. 2008. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Данный перечень не содержит принципа соблюдения служебной дисциплины либо иного, близкого ему по смыслу. То есть такое значительное условие нормального функционирования правоохранительных органов, как цивилизованность внутриаппаратных отношений, может быть обеспечено, по мнению указанного автора, и без закрепления его в качестве основополагающей идеи правоохранительной службы. На первый взгляд утверждение, что в силу указанных выше причин сосуществование принципов законности и соблюдения служебной дисциплины излишне, кажется справедливым. Но как в таком случае объяснить наличие в перечне, предложенном А.М. Артемьевым, например, принципов «обязательности соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств» и «верховенства законности при исполнении возложенных обязанностей и реализации предоставленных прав»? Соблюдение прав и свобод человека и гражданина – обязанность каждого лица, закрепленная в Конституции РФ – Основном законе государства, и государственные служащие не исключение. Принцип законности подразумевает обязательное следование предписаниям законов и подзаконных актов. Получается, что и в данном случае принцип законности логически «поглощает» иной принцип правоохранительной службы. При этом последний все же выделяется ученым. Такой пример примечателен не только для сравнения двух указанных принципов. Практически каждый правовой принцип так или иначе соприкасается с понятием законности. Исходя из своей сути, базовые идеи какой-либо отрасли или правового института должны находить отражение в тексте законов и подзаконных актов. Это обеспечивается путем установления запретов, ограничений, гарантий и иных юридических конструкций. Таким образом, верховенство закона подразумевает реализацию всех остальных объективно существующих правовых принципов, прямое закрепление которых, казалось бы, уже и не требуется. Однако практика показала, что только один принцип законности не способен решить задач, стоящих перед правоприменителем, к примеру, задачу восполнения правового пробела. Принципы должны быть конкретно сформулированы, соответствовать правовой природе регулируемых отношений и отражать ее.

Учитывая изложенное, необходимо нормативно закрепить принцип правоохранительной службы – соблюдение служебной дисциплины.

§ 4. Соблюдение служебной дисциплины как фактор повышения эффективности правоохранительной службы

Укрепление служебной дисциплины не должно пониматься исключительно как средство борьбы с коррупцией и аморальными проявлениями на государственной службе. Как уже отмечено, значимость соответствующих мер проявляется во многом: от повышения имиджа органов государ-

ственной власти и государственных служащих до повышения эффективности исполнения ими своих полномочий.

Реализация мер по укреплению служебной дисциплины является одним из важных факторов оптимизации государственного управления. Вернее, важным является соблюдение служебной дисциплины, а ее укрепление – это объективная потребность отечественной государственной службы в ее современном состоянии.

В научной литературе данная позиция не подвергается сомнению. Как справедливо замечает В.В. Гончаров, одним из основных условий оптимизации органов государственного и муниципального управления, а также повышения результативности их деятельности является поддержание высокого уровня исполнительской дисциплины среди муниципальных и государственных служащих¹. А.Н. Позднышов, рассматривая вопрос повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, подчеркивает необходимость постоянного осуществления мер по укреплению служебной дисциплины². По мнению И.И. Овчинникова, низкий уровень исполнительской дисциплины в системе органов власти является следствием несоблюдения требований законодательства и отсутствия ответственности должностных лиц за противоправные действия (бездействие)³.

Вывод И.И. Овчинникова в совокупности с выводами приведенных выше авторов, в том числе автора исследования, дает некую цепочку зависимостей: применение мер юридической ответственности к должностным лицам повышает уровень исполнительской дисциплины, что, в свою очередь, позволяет улучшить показатели служебной деятельности.

Необходимо различать понятия «служебная дисциплина» и «исполнительская дисциплина». Под последней понимают одновременное достижение в организации и деятельности государственных служащих ряда показателей: 1) качества реализуемых услуг населению; 2) оперативности в принятии решений; 3) своевременности выполнения руководящих решений вышестоящих органов исполнительной власти и их должностных лиц; 4) результативности в деятельности⁴.

Служебная дисциплина – категория иного порядка. Соблюдение служебной дисциплины – показатель выполнения не только индивидуально-правовых актов, указаний руководства, но и, в первую очередь, требо-

¹ См.: Гончаров В.В. О повышении роли наказания в механизме укрепления исполнительской дисциплины органов исполнительной власти // Российский следователь. 2010. № 3. С. 26.

² См.: Позднышов А.Н. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы. Ростов н/Д, 2002. С. 134.

³ См.: Овчинников И.И. Финансы местного самоуправления // Гражданин и право. 2003. № 4. С. 45.

⁴ См.: Гончаров В.В. О некоторых вопросах участия контрольно-счетных органов в повышении исполнительской дисциплины органов исполнительной власти // Налоги. 2010. № 1. С. 34.

ваний законодательства, регламентирующего прохождение государственной службы, положений служебного контракта и должностного регламента. Можно утверждать, что служебная дисциплина – понятие более широкое, чем исполнительская дисциплина, а соблюдение служебной дисциплины предполагает достаточно высокий уровень исполнительской дисциплины.

Однако, как представляется, указанную выше зависимость допустимо адаптировать к воздействию на уровень служебной дисциплины. Воздействующий фактор – применение мер юридической ответственности – может и не корректироваться, поскольку при достижении поставленных перед собой целей уголовная, административная и материальная ответственность подспудно способствуют укреплению служебной дисциплины, к тому же в ряде случаев применение одних лишь мер дисциплинарной ответственности не мотивирует нарушителей на исправление¹.

Учитывая, что исполнительская дисциплина – более узкий по значению термин, нежели служебная дисциплина, приведенная выше цепочка вполне может быть представлена как зависимость эффективности служебной деятельности от уровня служебной дисциплины, которая, в свою очередь, зависима от своевременности применения мер юридической ответственности, от их адекватности совершенному деянию.

Такая схема приемлема с определенными оговорками. В ней, как и в тезисе И.И. Овчинникова, абсолютизируется значение мер юридической ответственности, в то время как и для повышения уровня исполнительской дисциплины, и для обеспечения служебной дисциплины в целом целесообразно использовать также поощрительное воздействие. Прав В.В. Астанин, утверждающий: «Все возможные механизмы повышения эффективности государственной службы лежат в плоскости воздействия на служащих, и нужно признать, что по характеру такое воздействие достигается двумя известными полярными мерами: «кнута» и «пряника». Других вариантов, к сожалению, нет, и об этом свидетельствует отечественная классика юридической мысли о путях достижения качества государственного служения. Эти пути достаточно просты. Воздействие на служащих приводит к повышению эффективности их службы, что положительно отражается на деятельности государственных органов. В поддержку такого механизма говорит то обстоятельство, что между служащим и государственным органом ставится знак идентичности. Это тот знак, который олицетворяет в лице каждого служащего все ведомство»².

Каким же образом повысить эффективность государственной служ-

¹ Подробнее см.: Кудашкин А.В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 57–61.

² Астанин В.В. Антикоррупционные стандарты и повышение эффективности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 7.

бы, и все ли меры, способствующие укреплению служебной дисциплины, способствуют также более эффективному функционированию системы органов государственной власти?

Начнем со второго вопроса. Очевидно, что за увольнением сотрудника совсем не обязательно последует замещение его должности более квалифицированным специалистом. Очевидно также, что повышение в должности лица, показавшего успехи при осуществлении правоохранительной службы на должности с меньшим объемом полномочий, не сулит сиюминутных результатов на новой должности. Это не специфика вопроса эффективности служебной деятельности, а лишь показатель того, что государственная служба – система, открытая для внешних воздействий, поэтому ни отдельный сотрудник, ни система целиком не могут работать подобно машине. Тем не менее, можно утверждать, что применение дисциплинарных взысканий, а также мер поощрения – в настоящее время одни из лучших стимулов к эффективному исполнению служебных обязанностей.

Повышение эффективности государственной службы – еще одно направление, в котором потенциал норм о служебной дисциплине нельзя признать реализованным. В частности, низкие показатели эффективности исполнения конкретных государственных функций не всегда влекут применение мер дисциплинарной ответственности к виновным должностным лицам. В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496¹, указано, что увеличение самостоятельности руководителей подразделений государственных органов и других государственных служащих должно сопровождаться внедрением действенных механизмов оценки результативности и качества деятельности, мер ответственности, включая персональную, за принимаемые решения.

Однако единообразная практика привлечения к дисциплинарной ответственности за невыполнение планов по указанным показателям отсутствует: одних должностных лиц могут уволить²; других могут также уволить, но формально по иным основаниям³; третьим не объявляют даже замечания. Подобная ситуация вдвойне опасна: помимо, мягко говоря, сомнительности положительного влияния на эффективность государственной службы создается почва для разрешения личных конфликтов посредством применения дисциплинарных санкций. Иными словами, меры ответственности могут применяться и в тех случаях, когда для этого нет оснований. Существуют методики оценки эффективности выполнения конкрет-

¹ URL: <http://www.referent.ru/1/60120#h307> (дата обращения: 02.01.2010).

² Собянин: чиновники с наихудшими показателями будут уволены. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=403688&cid=7> (дата обращения: 01.03.2011).

³ Главу Камчатки уволили за низкие рейтинги и разрыв с кремлевскими лоббистами. URL: <http://www.gzt.ru/topnews> (дата обращения: 01.03.2011).

ных полномочий¹, однако ими урегулированы не все аспекты соотношения результатов служебной деятельности и ее целей.

Вопрос уместности такой ответственности очень сложный. В процесс государственного управления подчас вмешиваются внешние факторы, могущие существенно повлиять на итоговые цифры. С другой стороны, такие факты могут рассматриваться как случаи некорректного составления планов. А.А. Божья-Воля пишет, что деятельность управленца специфична тем, что он лишь косвенно влияет на достижение результата – организует работу по выполнению задач, но сам непосредственно в ней практически не участвует, так что его личный вклад выделить сложно. Вместе с тем его роль в достижении результата является определяющей в силу возложенных на него обязанностей и ответственности². Конечно, низкий уровень эффективности исполнения переданных полномочий должен служить основанием дисциплинарной ответственности не только для лиц руководящего (начальствующего) состава. В пределах вверенных им структурных единиц руководители вольны распределять служебные обязанности, а значит, и ответственность за переданный каждому служащему участок работы.

Для того чтобы мероприятия по повышению эффективности государственной службы привели к желаемому результату, необходимо и системе оценки показателей эффективности адаптировать к современным условиям, минимизировав возможность злоупотреблений отчитывающихся. Сейчас же такая система не выстроена, и в большей мере это относится именно к правоохранительной службе. В результате сотрудники находят различные лазейки, искусственно набирая желаемый показатель³. Поэтому упорядочение правовой регламентации правоотношений на правоохранительной службе помимо указания мер реагирования на удовлетворительные и неудовлетворительные показатели должно затронуть вопросы их корректного определения. Рассуждая о системе оценки результатов деятельности подразделений ГИБДД, А.В. Иванисов предлагает исключить из нее количественные показатели по выявлению административных правонарушений, преступлений, в том числе сравнение их с аналогичным периодом прошлого года и т.д.⁴ За основу оценки результатов деятельности подразделений ГИБДД автор предлагает брать только качество работы их сотрудников, а именно соблюдение правил дорожного движения его участниками, состояние улично-дорожной сети и т.д., также при помощи тща-

¹ О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»: постановление Правительства РФ от 5 сентября 2006 г. № 540 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 39. Ст. 4075.

² См.: Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 86.

³ Лысенко – жертва? Эксклюзивное признание оперативника УБЭП. URL: <http://giasar.ru/investigation> (дата обращения: 01.03.2011).

⁴ См.: Иванисов А.В. О повышении эффективности борьбы с преступностью сотрудников Госавтоинспекции России // Общество и право. 2010. № 1. С. 287.

тельного анализа его специалистами и по итогам изучения общественного мнения. Как представляется, следует проанализировать адекватность существующих оценок эффективности всех правоохранительных органов.

В правоохранительных органах дисциплина – это основа основ, но ее соблюдение не должно превращаться в слепое следование установленным правилам. Стремление за счет соблюдения служебной дисциплины обеспечить высокую эффективность службы приведет к успеху лишь при: а) параллельном нравственно-идеологическом воспитании служащих правоохранительной службы, что позволит закрепить ответственное отношение к службе, целеустремленность; б) правильной организации контроля осуществления служащими их полномочий.

О важности первого условия уже сказано. Важность второго также представляется очевидной. По замечанию В.В. Корнеева и М.В. Корнеевой, рассуждающих о значимости контроля деятельности органов внутренних дел, его осуществление: а) дает информацию, позволяющую судить о состоянии законности в деятельности ОВД; б) играет важную роль в укреплении исполнительской дисциплины и законности при формировании правоохранительных органов, их реформировании, при планировании, реализации правотворческих, правоприменительных и правоохранительных полномочий¹. Той же позиции придерживается Л.М. Колодкин. В отсутствии эффективного внешнего и внутриорганизационного контроля за служебной деятельностью государственных служащих он усматривает одну из основных причин распространения коррупции, волокиты в системе государственного управления².

Что представляет собой контрольная деятельность? По свидетельству тех же ученых, она должна содержать все меры, направленные на проверку и оценку соответствия фактического состояния дел в указанных органах действующему законодательству. Цели контроля воспринимаются авторами как идентичные желаемому результату деятельности правоохранительных органов в целом. Контроль должен выявить, достигнута ли поставленная цель в осуществлении функции правоохранительных органов, были ли отклонения от нее и в какой степени, в какой мере соблюдались принципы законности, профессионализма, компетентности и гласности³.

Естественно, контроль необходимо организовать, т.е. определить:

- субъект контроля (лиц, полномочных осуществлять контроль);
- объект контроля (контролируемые органы и их сотрудники);

¹ См.: Корнеев В.В., Корнеева М.В. Совершенствование управления органов внутренних дел для повышения эффективности влияния аппаратов МВД, ГУВД, УВД на организацию и конечные результаты работы // Общество и право. 2010. № 1. С. 248.

² См.: Колодкин Л.М. Административно-правовые проблемы предупреждения и пресечения коррупции в государственном управлении // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права. М., 2002. С. 188.

³ См.: Корнеев В.В., Корнеева М.В. Совершенствование управления органов внутренних дел для повышения эффективности влияния аппаратов МВД, ГУВД, УВД на организацию и конечные результаты работы. С. 248.

- предмет контроля (какие аспекты службы и в каких пределах следует контролировать);
- формы контроля;
- приемы контроля и т.д.

В.В. Корнеев и М.В. Корнеева выделяют следующие виды контроля деятельности органов внутренних дел:

«а) по месту в процессе управления:

- предупредительный (превентивный) контроль осуществляется на стадии принятия решений подчиненными органами или сотрудниками (например, при утверждении плана работы), для проверки готовности подчиненных к реализации решения вышестоящего органа либо к действиям в определенных условиях;

- текущий (оперативный) контроль осуществляется в процессе организации исполнения решения;

- последующий контроль (проверка исполнения) осуществляется по окончании исполнения решения (например, при проверке выполнения плана, указания, приказа и т.д.);

б) по назначению:

- зональный, или общий, контроль осуществляется по территориальному принципу (по зонам контроля), охватывает все стороны деятельности контролируемого органа;

- отраслевой (целевой, специальный) – осуществляется по отраслевому принципу, охватывает отдельные направления (линии) деятельности ОВД (например, борьбу с незаконным оборотом наркотиков)»¹.

Конечно, структура ряда правоохранительных органов не так разветвлена, как структура органов внутренних дел, однако ко всем из них уместно применять перечисленные виды контроля.

Полезным следует признать и сбор данных статистического учета, являющийся, возможно, менее трудоемким, чем отдельные формы контроля. В частности, о необходимости учреждения новых систем статистического учета, в которых концентрировалась бы информация о поступающих на неправомерные действия сотрудников ГИБДД жалобах и заявлениях граждан, говорит А.В. Иванисов².

Какие меры дисциплинарного воздействия следует использовать в целях повышения эффективности правоохранительной службы?

Главным образом, это дисциплинарные взыскания, т.е. меры, представляющие собой негативные последствия для служащего. В зависимости от показателей эффективности органа государственной власти, подразделения, служащего правоохранительной службы к руководителю органа го-

¹ Корнеев В.В., Корнеева М.В. Совершенствование управления органов внутренних дел для повышения эффективности влияния аппаратов МВД, ГУВД, УВД на организацию и конечные результаты работы. № 1. С. 249.

² См.: Иванисов А.В. О повышении эффективности борьбы с преступностью сотрудников Госавтоинспекции России. С. 288.

сударственной власти, руководителю подразделения, служащему соответственно могут применяться различные дисциплинарные взыскания. Если низкие оценки даны по большинству отчетных направлений либо если «завалены» важнейшие из них, то к ответственным лицам целесообразно применить строжайшие меры, вплоть до увольнения со службы.

Во многом соблюдение служебной дисциплины детерминировано уровнем нравственного воспитания кадрового состава органа государственной власти, что сказывается и на показателях эффективности. Поэтому в процесс формирования этических основ профессиональной деятельности лиц, замещающих должности правоохранительной службы, необходимо внести большую системность. Как отмечено выше, во многом именно на уважении норм морали, высоком уровне этики служащих покоится соблюдение служебной дисциплины. Представляется уместным еще на стадии подготовки кадров уделять большее внимание их нравственному воспитанию. Следует согласиться с И.А. Иванниковым, предложившим в учебных заведениях ФСБ, МВД, сети учебных заведений РАГС и на юридических факультетах ввести в качестве обязательных учебных дисциплин курсы служебной, судебной, прокурорской, следовательской и адвокатской этики, так как юридическая этика – это часть правовой культуры и показатель профессиональной зрелости¹.

Кроме того, следует интенсифицировать практику применения поощрений за добросовестное и эффективное исполнение должностных обязанностей. Хотелось бы сделать акцент именно на поощрении сотрудников правоохранительных органов, не замещающих должности высшего и среднего начальствующего состава, а также аналогичные должности. Служащие рядового и младшего начальствующего состава чаще контактируют с гражданами и организациями, а значит, напрямую влияют на отчетную статистику. Однако поощрение не должно применяться на основании исключительно количественных показателей – современная правоохранительная служба остро нуждается в системе контроля качества исполнения государственных функций.

Итак, в силу последствий, которые могут наступить для служащего в случае достижения положительных результатов службы, равно как и последствий ее отрицательных результатов, он может быть предельно мотивирован на эффективное исполнение своих обязанностей.

Для обеспечения эффективности мер по повышению уровня служебной дисциплины должны быть осуществлены следующие вспомогательные мероприятия:

а) анализ целесообразности использования существующих критериев оценки эффективности служебной деятельности, рассмотрение возможности переориентации системы показателей с количественной на количественно-качественной.

¹ См.: Иванников И.А. Правовая культура российских государственных служащих : состояние и пути повышения // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2008. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

венно-качественную модель;

б) закрепление в нормативных правовых актах, регулирующих служебную дисциплину в правоохранительных органах, основания дисциплинарной ответственности – «не достижение запланированных показателей эффективности службы»;

в) создание стройных систем контроля подтверждения фактов – оснований применения дисциплинарных взысканий и верификации показателей эффективности правоохранительной службы.

Необходимо отметить: соблюдение служебной дисциплины не является гарантией повышения показателей эффективности службы. Существует множество иных факторов, которые должны быть учтены при решении этой сложной задачи, например правильная организация труда в органе государственной власти, уровень профессионализма кадрового состава, корректность самих формулировок показателей эффективности исполнения государственных функций.

§ 5. Дисциплинарные средства противодействия коррупции

Значение служебной дисциплины в борьбе с коррупцией трудно переоценить. Для чиновника – потенциального нарушителя антикоррупционного законодательства – соответствующие последствия совершения неправомерного деяния являются, по меньшей мере, нежелательными. Осознание возможности потерять средства к существованию, престижную должность, уважение других членов общества – одна из детерминант соблюдения дисциплины в органах государственной власти. Это понимает и законодатель. В связи с этим представляется интересным более подробное исследование норм служебного права, имеющих своей целью противодействие коррупции и предусматривающих возможность привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. Безусловно, не все указанные положения адресованы именно правоохранительным служащим. Однако, во-первых, норм, не разделяющих субъектов правонарушений по видам государственной службы, все-таки большинство¹, а во-вторых, анализ законодательства о гражданской и военной службе представляется полезным в свете единообразия начал государственной службы в целом, к которому, очевидно, стремится законодатель. Таким образом, выявление недоработок в уже существующих нормативно-правовых актах должно помочь в усовершенствовании проекта закона о правоохранительной службе.

Обратимся к ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии

¹ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

коррупции), которая перечисляет профилактические антикоррупционные меры. В их числе упомянуто «установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в соответствующий перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». Данная норма не предполагает прямого действия. Для ее реализации необходимо:

– принять нормативный акт, утверждающий указанный перечень должностей государственной службы;

– внести соответствующие изменения в законодательные акты о государственной и муниципальной службе, дополнив их соответствующим основанием прекращения служебных отношений.

Как отмечает С.Е. Чаннов, при этом можно предсказать возникновение ряда трудностей¹.

Первая из них состоит в следующем. На федеральном уровне можно принять только нормативный акт, утверждающий перечень соответствующих должностей федеральной гражданской службы. Перечни должностей гражданской службы субъектов Федерации могут различаться в зависимости от региона, что, безусловно, представляется проблемой. Однако указанная проблематика лежит в поле исследования государственной гражданской службы, а поскольку государственная правоохранительная служба не подразделяется на федеральную правоохранительную службу и правоохранительную службу субъектов Федерации, она безотносительна к предмету настоящей работы. Но необходимость утверждения перечня должностей государственной службы, который включал бы и должности правоохранительной службы, по-прежнему существует. Сегодня установление таких перечней осуществляется применительно к конкретным правоохранительным органам, без должной интенсивности². Об установлении

¹ См.: Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность за нарушения антикоррупционного законодательства // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Перечне должностей в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей : приказ МВД РФ от 31 августа 2009 г. № 680 // Рос. газ. 2009. 18 нояб.

перечня должностей для правоохранительной службы в целом заявлять не приходится. Более того, законодатель склонен продолжать линию ведомственного нормативного регулирования данного вопроса¹, не устанавливая некий сводный перечень по подобию гражданской службы.

Закон о гражданской службе предусматривает, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае непредставления установленных сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В таком случае он подлежит увольнению по п. 13 ч. 1 ст. 33 этого Закона. Есть основания предположить сохранение этой нормы и в Законе о правоохранительной службе, поскольку лица, замещающие должности правоохранительной службы, уполномочены осуществлять государственное принуждение, а значит, должны являть собой образец законопослушания. В то же время статья Закона о противодействии коррупции за совершение указанных действий предусматривает санкции в виде увольнения с государственной службы либо применения иных мер юридической ответственности, т.е. лицо, нарушившее указанное требование законодательства, может и продолжить свое нахождение на должности государственной службы. Налицо непоследовательность законодателя, так как в этом случае теряется основной смысл принятия Закона о противодействии коррупции. В качестве такового понимается систематизация, унификация и возможное ужесточение (но определенно не смягчение) мер ответственности за совершение коррупционных деяний.

Определенные вопросы возникают и при анализе ст. 9 Закона о противодействии коррупции. Ее ч. 1 гласит: «Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений». Часть 3 этой же статьи в случае невыполнения указанной обязанности предусматривает применение к служащему санкции в виде увольнения со службы или «привлечения его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством РФ». Видимо, законодатель усмотрел в уголовно-правовых, административно-правовых и иных санкциях альтернативу увольнению с государственной службы. Как правило, виды юридической ответственности применяются

¹ См.: О Перечне должностей в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей : проект приказа МВД РФ о внесении изменений в приказ МВД РФ от 31 августа 2009 г. № 680.

параллельно, что совершенно разумно, поскольку тем самым осуществляются различные ее функции (например, привлечение служащего одновременно к материальной и дисциплинарной ответственности направлено на достижение компенсаторных и превентивных целей соответственно). В данном случае возможно привлечение одновременно к нескольким видам юридической ответственности в соответствии с законодательством, но в их числе, как свидетельствует исследуемая норма, не может быть дисциплинарной ответственности. Последняя применяется только при условии неприменения иных видов юридической ответственности. Соображения, побудившие законодателя принять ч. 3 ст. 9 Закона о противодействии коррупции в имеющейся редакции, не вполне ясны. При формировании и систематизации антикоррупционного законодательства, думается, не должна смягчаться юридическая ответственность за соответствующие правонарушения. Ранее служащие, совершившие коррупционные деяния, могли одновременно привлекаться и к дисциплинарной, и к иным видам юридической ответственности. Как сложится практика наказания чиновников-коррупционеров после принятия Закона о противодействии коррупции, покажет время.

Но и это не все проблемы, которые могут возникнуть при применении указанной выше нормы. М.В. Пресняков заметил, что «увольнение за совершение дисциплинарного проступка, коим является виновное неисполнение обязанностей государственной или муниципальной службы, возможно только в случаях, прямо установленных законом... Между тем ни Закон о гражданской службе, ни Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ни другие законодательные акты об отдельных видах государственной службы такого основания прекращения трудового договора (служебного контракта) не содержат. В этой связи представляется необходимым внести изменения в названные законы и предусмотреть соответствующее основание увольнения государственного и муниципального служащего»¹. Остается только согласиться с данными выводами.

Еще одним свидетельством обоснованности предположения о дальнейшем распространении действия некоторых норм Закона о гражданской службе является распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных Законом о противодействии коррупции и ст. 17, 18 и 20 Закона о гражданской службе, на правоохранительных служащих (а именно на сотрудников органов внутренних дел и прокуратуры) Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31

¹ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих : проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8/ 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»¹. В данном случае прослеживается движение к унификации дисциплинарных основ государственной службы. Такую инициативу законодателя можно только приветствовать.

Однако и в процессе ее реализации обнаруживаются определенные недочеты. Для их иллюстрации сравним источник заимствования, т.е. Закон о гражданской службе, и положения законодательства, регулирующие службу лиц, занимающих должности правоохранительной службы. Так как Закон о правоохранительной службе в настоящее время не принят, обратимся к нормативным актам, определяющим правовой статус служащих конкретных органов государственной власти, например, к законодательству о службе в органах внутренних дел. В соответствии с п. 13 и 14 ч. 1 ст. 33 Закона о гражданской службе несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных этим и другими федеральными законами, а также нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 этого Закона, являются общими основаниями увольнения с гражданской службы. В ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел указания нарушения служебных запретов как основания увольнения со службы не содержится. То есть сотрудник полиции может не соблюдать предусмотренные для него запреты и ограничения, не опасаясь самой строгой (и, думается, эффективной в превентивном отношении) меры дисциплинарной ответственности. Буквально это так.

Как отмечает С.Е. Чаннов, у руководителей и в данной ситуации остаются определенные возможности привлечения к ответственности сотрудников органов внутренних дел, которые будут игнорировать вновь введенные требования². К примеру, указывает автор, в соответствии с подп. «д» ст. 19 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»³ сотрудники милиции могли быть уволены со службы в связи с нарушением ими условий контракта. Аналогичное основание увольнения со службы предусматривает в настоящее время п. 5 ч. 1 ст. 40 Закона о полиции. То есть невыполнение предусмотренной служебным контрактом обязанности сотрудника полиции соблюдать запреты и ограничения по службе может

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

² См.: Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность за нарушения антикоррупционного законодательства // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О милиции: закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503 (утратил силу).

повлечь увольнение нарушителей со службы. Но возможность преодоления указанных пробелов в регулировании правоохранительной службы путем более глубокой разработки текста служебного контракта может быть и не использована представителем нанимателя. В таком случае распространение на сотрудников полиции действия запретов и ограничений, предусмотренных для гражданских служащих, окажется бессмысленным.

Интересная мысль высказана А.М. Цириным. По его мнению, перспективным направлением реализации Закона о противодействии коррупции является введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области¹. Ученый отмечает, что такие стандарты не должны сводиться к простой констатации наличия тех или иных запретов, ограничений и дозволений в отдельных сферах (например, государственные закупки, государственная гражданская служба и т.д.) и их перечислению. Данная инициатива видится весьма разумной.

Более того, как представляется, при построении системы антикоррупционных правовых норм по подобному принципу следует учитывать и существенные особенности правоохранительной деятельности, разработав специальные нормы о противодействии коррупции на правоохранительной службе. Наиболее конструктивной видится локализация сферы регулирования таких стандартов согласно видам государственной службы и, в первую очередь, установление антикоррупционного стандарта правоохранительной службы. Указанный подход позволит учесть существенные особенности правоохранительной деятельности, обеспечив более эффективное антикоррупционное воздействие.

Как отмечено выше, правовое регулирование государственной гражданской службы в настоящее время единообразно и в большей части не противоречит антикоррупционному законодательству. Ситуация же в сфере регулирования правоохранительной службы совершенно другая. Единый антикоррупционный стандарт правоохранительной службы, принимая во внимание неразрывную связь антикоррупционных мер и мер дисциплинарного воздействия, мог бы способствовать унификации собственно регулирования служебной дисциплины в различных ведомствах. Высокий уровень коррупции в правоохранительной сфере, особая роль правоохранительных органов диктуют выработку более жестких антикоррупционных мер, нежели применяющиеся в системе государственной гражданской службы. Антикоррупционный стандарт государственной гражданской службы во многом уже разработан. Тем целесообразнее создание четкой

¹ См.: Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 16.

правовой базы противодействия коррупции в правоохранительных органах. Данный довод подтверждается и тем, что учитывая специфику дисциплинарных отношений на военной службе, особенностей воинской дисциплины, не видится каких-либо возможностей единообразного регулирования противодействия коррупции среди военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Прежде чем разбираться, какие именно дисциплинарные меры следует применять для минимизации коррупционных деяний, необходимо верно охарактеризовать цели применения дисциплинарных взысканий к субъектам коррупционных правонарушений. В известной степени эти цели совпадают с целями дисциплинарной ответственности как таковой.

В первую очередь, это наказание лица, виновного в совершении противоправного деяния. При этом должен соблюдаться один из основных принципов применения правовых санкций – соразмерность применяемого дисциплинарного взыскания тяжести правонарушения. Однако, принимая во внимание повышенную опасность коррупции для общества, следует, не отступая от указанного принципа, как можно более строго реагировать на действия (бездействие) управомоченных субъектов.

Во-вторых, это превенция подобных правонарушений как общего, так и частного характера. Лицо, имеющее реальную возможность злоупотребить предоставленными полномочиями, должно знать, какую ответственность оно может понести. Чиновники, будучи в курсе принудительных мер, примененных к коллеге (в том числе дисциплинарных), должны в большей степени осознавать реальную возможность несения ответственности. Безусловно, предупредительное воздействие мер дисциплинарного характера по отношению к субъекту правонарушения гораздо существеннее, но и их общепревентивное значение весьма велико. Результаты анкетирования сотрудников правоохранительных органов, отраженные в Приложении, убедительно подтверждают данный вывод. Кроме того, они свидетельствуют о существовании прямой зависимости между строгостью взыскания и эффективностью превентивного воздействия (предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии наиболее эффективным в целях частной превенции считает 32,2 % опрошенных, в целях общей превенции – 27,6 %; увольнение – 29,4 % и 55,1 % соответственно).

Профилактика коррупции возможна и вне применения мер ответственности, собственно, вне последствий совершения конкретного коррупционного деяния. Речь идет о воздействии со стороны СМИ, которые в настоящее время стали «рупором» антикоррупционной кампании. Масштабное освещение политики государства в указанной сфере и принятие целого ряда нормативных актов подтвердили серьезность его намерений, дали новый импульс научным изысканиям.

Роль СМИ в борьбе с коррупцией не стоит недооценивать, поскольку с их помощью можно изменить то отношение к коррупционерам, которое, к сожалению, существует в современной России. Как отмечает Е.В. Охот-

ский, чиновник-коррупционер многими из нас воспринимается не как профессионал-преступник при должности, а всего лишь как мелкий правонарушитель¹. Неверно утверждение, что коррупционным «недугом» заражен только лишь чиновничий аппарат – «болеет» общество в целом, и инициаторами конкретных случаев указанных нарушений закона нередко являются граждане, обращающиеся в органы государственной власти. СМИ в данном случае являются единственным в своем роде рычагом воздействия на сознание социума, инструментом формирования нового, резко отрицательного отношения к злоупотреблению служебным положением как у простых граждан, так и у самих государственных служащих.

Антикоррупционная пропаганда способна минимизировать проявления психологических предпосылок коррупции, которые в последнее время вызывают неподдельный научный интерес². Характеристика психосоциальных факторов коррупции полезна тем, что дает более четкий образ объекта воздействия правовых норм, задает нужный вектор правотворчества. Главным из таких факторов является так называемая «профессиональная деформация», представляющая собой изменение профессиональных возможностей и личности служащего в асоциальную сторону, возникающее в результате негативных особенностей содержания, организации и условий служебной деятельности. Наиболее часто она проявляется в искаженном осмыслении профессионального опыта, утрате истинного представления о нравственном смысле своей профессии, повышении восприимчивости к отрицательным влияниям. Как отмечает О.В. Проклов, сотрудники правоохранительных органов подвергаются профессиональной деформации особенно интенсивно³. Е.А. Кузина отмечает, что основной компонент профессиональной деформации – это деформация мотивационно-ценностная⁴. Структура мотивационно-ценностной деформации как разновидности личностной деформации сотрудника правоохранительных органов включает:

- деформацию профессиональной деятельности;
- деформацию служебных и внеслужебных отношений;
- деформацию морального сознания.

¹ См.: Охотский Е.В. Борьба с коррупцией важнейшая составляющая кадровой политики демократического правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 23.

² См., например: Проклов О.В. Проблемы правовой и мотивационно-ценностной деформации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 29–32.

³ См.: Проклов О.В. Проблемы правовой и мотивационно-ценностной деформации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 30.

⁴ См.: Кузина Е.А. Предупреждение профессионально-нравственной деформации будущих специалистов ОВД в образовательном процессе : дис. ... канд. пед. наук. Рязань, 2004. URL: <http://www.dissercat.com> (дата обращения: 16.04.2011).

На примере служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел Е.А. Кузина выделяет два противоположных направления психосоциального воздействия: а) воздействие сотрудников милиции как представителей власти на сознание и поведение иных категорий лиц; б) воздействие иных лиц на сознание и поведение сотрудников милиции.

Для целей настоящего исследования необходимо рассмотреть последнее. Оно особенно опасно, так как противостоять влиянию со стороны социально опасных элементов, учитывая их преступные методы, крайне сложно, а выработать психологический иммунитет против таких людей удастся далеко не каждому. В любом случае одной из главных особенностей мотивационно-ценностной деформации является утрата способности к адекватной самооценке. Нередко это сопровождается обостренной тягой к внешней атрибутике и особенно к авторитету любой ценой, к власти над людьми любыми путями.

Как же избежать воздействия сторонних лиц на сознание представителей власти? На наш взгляд, в целях предотвращения профессиональной деформации служащих правоохранительных органов необходимо усилить работу альтернативных каналов воздействия, в первую очередь, СМИ. Формирование имиджа «нового» государственного служащего – законопослушного, ответственного и независимого – должно сопровождать антикоррупционную кампанию наравне с осуждением коррупционных деяний, которое и без того присутствует на телевидении, в прессе и сети «Интернет». Только лишь осуждение субъектов коррупционных правонарушений способно усугубить негативное отношение общества ко всему государственному аппарату.

Кроме того, популяризация нового имиджа государственного служащего способна поднять престиж государственной службы в целом. В этом же направлении предлагается активизировать работу по использованию мер дисциплинарного характера. Четкая система дисциплинарных взысканий, применяющихся за совершение правонарушений коррупционного характера (к примеру, несообщение начальству о возникновении у служащего конфликта интересов), детальный перечень оснований для их применения должны стать мощным стимулом к правомерному поведению сотрудников правоохранительных органов. В то же время, как представляется, необходимо четко оформить и систему поощрений за воздержание от коррупционных деяний и сообщения о коррупциогенной ситуации на службе. Поощрительная практика, имевшая место в советское время, утрачена несправедливо, так как применение поощрений на службе одновременно является и правовым, т.е. влекущим определенные юридические последствия (например, увеличение размера оплаты труда служащего), и моральным регулятором служебной деятельности. Иными словами, как и в случае с дисциплинарными взысканиями, применение к государственным

служащим поощрительных мер является инструментом «двойной» мотивации, что позволяет предполагать его эффективность.

Следует отличать превенцию, т.е. предотвращение правонарушений, и воспитание членов общества в духе законопослушного и социально полезного поведения. Последнее – одно из направлений еще более масштабной деятельности по повышению уровня правовой культуры российского общества. Чрезвычайная потребность воспитать граждан в духе уважения к праву, а в более широком понимании и к лицам, создающим это право и реализующим его публичные нормы, продиктована учащенными проявлениями правового нигилизма¹. Особенно острой эта проблематика видится в контексте борьбы с коррупцией, поскольку административный произвол и взяточничество, частые случаи безответственности чиновников – ярчайшее свидетельство низкого уровня общественного правосознания.

С должным уровнем правовой культуры следует реагировать и на коррупционные деяния. Хотелось бы предостеречь от излишней эмоциональности при анализе коррупционной ситуации. Думается, именно она присутствует в предложениях В.В. Гончарова – автор настаивает на более активном использовании зарубежного опыта в деле повышения исполнительской дисциплины, особо подчеркивая плюсы закрепления высшей меры наказания (расстрела) за совершение ряда должностных преступлений по подобию Китайской Народной Республики².

Ученый впечатлен тем, что «...благодаря ужесточению мер ответственности за правонарушения и преступления, совершенные должностными лицами органов власти (например, в 1999–2009 гг. было расстреляно только за получение взяток до 15 тысяч центральных и местных чиновников), в КНР удалось на порядок уменьшить объемы политической коррупции».

Развернутая в России антикоррупционная кампания предполагает реализацию комплекса мер, отвечает целям и задачам административной реформы, и, что самое главное в данном контексте, избранные методы и средства гуманны и цивилизованны. Поэтому практическая реализация идей В.В. Гончарова в современной России не приемлема.

Ужесточение (в разумных пределах) борьбы с коррупционными проявлениями является разумным шагом, тем более что по итогам завершившихся этапов кампании против коррупции используемые методы уже показали определенную состоятельность. Однако к достижению поставленных руководством страны целей способно привести только комплексное

¹ Докладчик ПАСЕ: судам в России далеко до независимости. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2009/06/090623_justice_pace_leutheusser_schnarrenberger.shtml (дата обращения: 11.02.2011).

² См.: Гончаров В.В. О повышении роли наказания в механизме укрепления исполнительской дисциплины органов исполнительной власти // Российский следователь. 2010. № 3. С. 26.

воздействие. Улучшение материального обеспечения младших по званию правоохранительных служащих, повышение престижа государственной правоохранительной службы, укрепление служебной дисциплины – всё это необходимо для формирования нового отношения к публичной власти, а значит, и для добровольного, немаргинального следования предписаниям закона.

ГЛАВА II. СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Дисциплинарная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности

Дисциплинарная ответственность есть самостоятельный вид юридической ответственности. Поэтому рассмотрение ее специфики, минуя рассмотрение общих черт юридической ответственности, не представляется целесообразным. Анализ сущностных характеристик и природы правовых санкций является необходимым условием грамотного использования научной терминологии, четкого и логичного построения исследования, а в практическом смысле – и необходимым условием справедливого наказания. Однако и по такому фундаментальному вопросу в правовой науке нет единого мнения.

И.А. Алексеев предлагает понимать под юридической ответственностью «применение мер государственного принуждения к правонарушителям для восстановления нарушенного правопорядка и (или) наказания лица, совершившего правонарушение»¹. С этим мнением трудно согласиться. К примеру, дисциплинарная ответственность не всегда применяется со стороны государства – в рамках трудовых отношений, отношений типа «вуз – студент» и в ряде иных правоотношений его место может занимать частное лицо – работодатель, ректор и т.д. Совершенно другой вопрос – кем или чем указанные лица наделены полномочиями по применению дисциплинарно-правовых санкций. Аргумент в пользу точки зрения И.А. Алексеева выдвинут Н.В. Витруком. По его мнению, поскольку юридическая ответственность как мера государственного принуждения осуществляется на основе и в рамках закона, она является правовой формой государственного принуждения². То есть главными являются не лица, полномочные применять правовые санкции, – решающее значение имеет законодательное закрепление возможности такого применения.

Действительно, лица, правомочные принимать решение о применении юридической ответственности, уполномочены правовой нормой, исходящей от государства, но называть такое принуждение государственным, по нашему мнению, неверно. Представляется убедительной позиция П.П. Серкова по данному вопросу. Он справедливо замечает, что большинство имеющихся в правовой науке определений сформулированы почти сорок лет тому назад, а Российская Федерация давно представляет собой

¹ Алексеев И.А. К вопросу о понятии ответственности в системе права // Государство и право. 2009. № 2. С. 83.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. 432 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

другой тип государства: кардинально изменилась общая политико-правовая и экономическая ситуация в стране, привлечение к дисциплинарной и материальной ответственности уже не является прерогативой государства¹. Автор указывает, что применение мер дисциплинарной ответственности осуществляется от имени работодателя, а потому не представляет собой государственного принуждения. Добавим, что поскольку отношения работодателя и работника оформляются трудовым договором, а нередко и договором о материальной ответственности, в целом трудовое право можно считать отраслью частноправового регулирования, и государство в данной ситуации не является участником подобных отношений. Более того, преимущественная часть норм трудового и служебного права лишь дает работодателю (представителю нанимателя) свободу усмотрения в вопросе применения либо неприменения дисциплинарных взысканий.

Несмотря на то, что в исследовании рассматриваются преимущественно случаи привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих, отметить недостатки указанного понимания сущности юридической ответственности все-таки необходимо.

Кардинально иное содержание имеет вариант определения юридической ответственности, предложенный А.В. Малько. С его точки зрения, это нормативная, обеспеченная государственным принуждением, убеждением или поощрением юридическая обязанность по соблюдению и исполнению требований норм права, реализующаяся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав имущественного или личного неимущественного характера и их реализации². Указанный автор смотрит на исследуемую категорию гораздо шире, что обусловлено, думается, ее важнейшей охранительной ролью. В самом деле, значение санкций для предотвращения противоправного поведения ничуть не меньше, чем для наказания субъектов правонарушений, если такое сравнение вообще допустимо. И все же данное мнение представляется спорным. Согласно теории права существование всей системы права, действие всех правовых норм обеспечивается государственным принуждением, причем на это указывает как раз А.В. Малько³. Следовательно, данный признак присущ и самой возможности возникновения, изменения, прекращения любых субъективных прав и юридических обязанностей. Определение юридической ответственности «через обязанность» является, таким образом, смешением базовых понятий правовой теории. Термины «юридическая обязанность» и «юридическая ответственность» лексически самодостаточны и должны четко разделяться. Кроме того, как правило, приме-

¹ См.: Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 44.

² См.: Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2009. С. 284.

³ См.: Там же. С. 284.

нение мер юридической ответственности является «реакцией» на совершение правонарушения, собственно представляющего собой ненадлежащее исполнение или вовсе неисполнение возложенных на лицо обязанностей. Неотвратимое применение мер юридической ответственности и есть то самое государственное принуждение, которое призвано гарантировать правопорядок. А.В. Малько обоснованно стремится подчеркнуть неразрывность указанных понятий, но, как представляется, допускает логическую ошибку в определении.

Некоторые авторы предлагают не вполне понятные дефиниции. К примеру, Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский и Е.Б. Стародубцева определяют юридическую ответственность как «ответственность юридических и физических лиц за соблюдение законов и норм государственного регулирования действий и взаимоотношений»¹. Это толкование подобно лоскутному одеялу «соткано» из логических и теоретико-правовых ошибок. Во-первых, круг в определении – ответственность определяется через «ответственность». Во-вторых, средства определения – правовые термины – выбраны некорректно: соблюдение норм с конкретным предметом регулирования подразумевает и соблюдение законов, поскольку норма есть структурный элемент любого источника права. Взаимоотношения юридических и физических лиц, урегулированные правом, могут также протекать в активной и пассивной формах, т.е. как действие или воздержание от него. Поэтому формулировка «регулирование действий и взаимоотношений» построена теоретически и практически неверно. В-третьих, как уже было отмечено, в настоящее время основанием юридической ответственности может являться нарушение не только норм законодательства, но и положений договора: трудового, гражданско-правового, реже административного. Следовательно, не всегда правовые санкции применяются к лицам, нарушившим конкретную норму законодательства. Более того, отнюдь не всегда и сами меры ответственности прописаны в законодательстве (имеются в виду гражданские правоотношения). Наконец, важно осознавать, что только несоблюдение правовых предписаний может повлечь соответствующие последствия. Указанные ученые, напротив, в качестве основания юридической ответственности упоминают соблюдение норм права. Найти разумное объяснение этой ошибке крайне трудно. Возможно, причиной выработки именно такой словесной конструкции могло послужить использование разговорного оборота «отвечать за что-либо» (за безопасность, за дисциплину и т.д.), что означает «в случае нарушения должного порядка лично нести ответственность». Такое смешение юридической и обиходной лексики при разработке научной дефиниции представляется недопустимым и, учитывая, что определение авторов претендует на энциклопедич-

¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006. С. 477.

ность, опасным, поскольку способно повести по неверному пути массу исследователей.

Как представляется, учитывая многообразие применяющихся в настоящее время мер юридической ответственности, определение данной правовой категории не должно стремиться к чрезмерной конкретике, а также являться проявлением научной демагогии.

Чтобы избежать путаницы с обеспечительными судебными мерами, уголовно-процессуальными мерами пресечения, иными формами государственно-властного принуждения, необходимо обозначить специфические признаки юридической ответственности. Как справедливо отмечает С.С. Алексеев, в рамках охранительных правоотношений осуществляется не только наказание (меры ответственности), но и специфические меры защиты, т.е. охранительные правоотношения – категория более емкая и широкая, чем категория юридической ответственности¹.

Характеризуя указанное явление как элемент современной системы права, необходимо учитывать следующие принципиальные моменты:

- многообразие субъектов, уполномоченных на применение правовых санкций;
- возможность возникновения юридической ответственности исключительно за нарушение конкретных правовых предписаний;
- проявление юридической ответственности в наступлении неприятных для правонарушителя последствий;
- нормативное закрепление порядка привлечения к юридической ответственности.

Перечисленные обстоятельства являются сущностной основой, первопричиной выделения признаков юридической ответственности, сочетание которых, в свою очередь, должно дать применимую дефиницию термина.

В числе признаков юридической ответственности следует указать следующие:

- применение к правонарушителю и за совершение правонарушения;
- ее принудительный характер;
- применение по решению специально уполномоченного субъекта (органа государственной власти, работодателя, третейского суда и т.д.) и в специально предусмотренном порядке;
- отрицательные последствия для правонарушителя.

Таким образом, в рамках настоящего исследования целесообразно использовать авторское определение юридической ответственности, проецируя ее общие признаки на ответственность дисциплинарную: «Юридическая ответственность – это осуществляемое уполномоченным субъектом и в установленном законом порядке принуждение лица претерпеть негативные последствия его противоправного поведения».

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 190.

Как представляется, наиболее близко данному варианту дефиниции определение, предложенное Д.Н. Бахрахом. Он предлагает рассматривать юридическую ответственность как официальное признание деяний правонарушителями и применение к виновным установленных законом санкций уполномоченными субъектами власти в закреплённом правом порядке¹. Факт признания деяния правонарушителем, по мнению автора, является для решения вопроса о наказании принципиальным. Так как юридическая ответственность применяется именно к правонарушителю и за совершение правонарушения, факт противоправного поведения лица должен быть однозначно установлен. Эта идея является сущностной основой всего рассматриваемого в настоящем параграфе института. Применительно к гражданско-правовой ответственности это означает лишь то, что причиной последствий, вменяемых в вину правонарушителю, не стали обстоятельства непреодолимой силы. В этом выражается презумпция вины. Наступление уголовной ответственности, как гласит ч. 1 ст. 14 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ² (далее – УПК РФ), возможно только в отношении лиц, вина которых установлена вступившим в законную силу приговором суда, это один из тезисов презумпции невиновности.

Однако уровень правовой культуры современного российского общества, характер отечественной законодательной, да и правоприменительной техники способны породить серьёзные проблемы.

В качестве примера обратимся к положениям Закона о полиции. В соответствии с ч. 1 ст. 20 указанного Закона сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приёмы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей в следующих случаях:

- для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;
- для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции.

Противоречие данных норм иному законодательству, а также прин-

¹ См.: Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

ципам целого ряда отраслей права, очевидно. Согласно ч. 2 ст. 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ) лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Статья 5 УК РФ гласит, что лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина. Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ (ст. 8).

В свою очередь, ч. 1 ст. 14 УПК РФ предусматривает порядок установления вины конкретного лица в совершении преступления, а значит, и констатации наличия всех признаков уголовно наказуемого деяния, включая субъект: обвиняемый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном УПК РФ порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Таким образом, факт совершения преступления либо административного правонарушения определяется в предусмотренном законом порядке, а не в момент наблюдения сотрудником полиции его происшествия. Однако в п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона о полиции речь идет о лицах, совершивших преступление или административное правонарушение, т.е. вина указанных лиц ясна и не подвергается сомнению. Диспозиция п. 1 указанной части говорит о совершении противоправного деяния, что подразумевает и присутствие его субъекта. Словом, в этих пунктах законодатель, намеренно или нет, говорит о факте совершения правонарушения до выявления его признаков и о наличии правонарушителя до признания его вины в установленном порядке.

Буквально в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 20 Закона о полиции речь идет о правонарушителе, который таковым признается еще в момент применения сотрудником полиции физической силы. Руководствуясь некоторыми из имеющихся в правовой литературе дефиниций юридической ответственности, нетрудно заметить, что действия сотрудников полиции, произведенные в соответствии с указанными пунктами, есть не что иное, как применение наказания. Обратимся, например, к точке зрения И.А. Алексева. Учитывая, что органы внутренних дел уполномочены осуществлять государственное принуждение, а действия полицейского, как следует из контекста, имеют целью восстановить нарушенный правопорядок (п. 1) либо подвергнуть лицо, совершившее правонарушение, наказанию (п. 2), применение физической силы сотрудниками полиции, по И.А. Алексеву, яв-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1, № 18.

ляется применением мер юридической ответственности. Конечно, это свидетельствует о недостатках норм закона, а не дефиниции указанного автором. Конструкция применения полицейскими физической силы, а также специальных средств и оружия, вероятно, противоречит большинству имеющихся в науке определений юридической ответственности. Но в целом, как уже было сказано, вариант И.А. Алексеева не охватывает всех случаев применения юридической ответственности.

Некоторые авторы склонны утверждать, что разграничение видов юридической ответственности проходит параллельно разграничению отраслей права, подчас даже определяясь теми же критериями¹. Однако, как представляется, такая позиция имеет ряд слабых мест.

Во-первых, в настоящее время не разрешен вопрос сущности многих нормативных образований – являются ли они отраслями права, например, семейное право, земельное право и т.д.

Во-вторых, не стоит забывать, что каждый вид юридической ответственности должен обладать неоспоримой спецификой, особенными признаками. В чем сущностное отличие выговора, объявленного государственному служащему, от выговора работнику коммерческой организации? При этом, безусловно, не следует подвергать сомнению четкость градации служебных и трудовых правоотношений. Р.Л. Хачатурова и Д.А. Липинский отмечают, что в одной отрасли права могут сосуществовать несколько видов ответственности, а отдельным видам ответственности не соответствует самостоятельная отрасль права. Как представляется, это свидетельство размытости критерия классификации, а значит, и бессистемности подхода ученых. Кроме того, как справедливо отмечает Н.В. Витрук, рассматривая их позицию, вряд ли можно согласиться с тем, что такие виды юридической ответственности, как материальная и дисциплинарная, могут быть исключены из числа профилирующих². Он приходит к выводу, что связь отраслей права и видов юридической ответственности не является жестко однолинейной³.

Ученый предлагает при выделении видов юридической ответственности учитывать следующие обстоятельства:

- наличие кодифицированного нормативного правового акта, предусматривающего юридическую ответственность;
- особенности процессуального осуществления;
- наличие самостоятельного правонарушения (объекта правонарушения);
- самостоятельный вид установленных государством неблагоприятных последствий совершенного деяния.

Иного мнения придерживается А.В. Соколов. Он утверждает, что

¹ См.: Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 644–645.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Там же.

виды юридической ответственности определяются не только соответствующими правонарушениями, но и степенью их общественной опасности¹, а характер правонарушения обусловлен объектом посягательства, его ценностью и правовым режимом охраны. С учетом этого автором выделяются:

- а) дисциплинарные проступки;
- б) гражданско-правовые и трудовые деликты;
- в) административные правонарушения;
- г) уголовные преступления².

Определенные основания для такой позиции есть. По крайней мере, если вспомнить, как определяется тяжесть юридической ответственности за конкретные правонарушения внутри ее отдельных видов, можно выявить некую закономерность в вопросе классификации правовых санкций. К примеру, вполне обоснованным видится применение административного наказания – лишения специального права – за ряд правонарушений, совершенных в ходе использования этого права (ч. 1–3, 5, 7 ст. 11.5, ч. 2, 4 ст. 12.2 и другие КоАП РФ). То же можно сказать и о применении дисквалификации к лицам, совершившим административные правонарушения при осуществлении профессиональной деятельности (ст. 5.53, 9.17, 9.18 и другие КоАП РФ). Однообразие наказаний, применяющихся за совершение однообъектных преступлений, свойственно и Уголовному кодексу РФ. Части 3 и 4 ст. 131 УК РФ в качестве факультативного вида наказания за совершение изнасилования несовершеннолетней или потерпевшей, не достигшей четырнадцатилетнего возраста, соответственно предусматривает лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Очевидно, указанные должности и деятельность так или иначе сопряжены с работой с детьми – работой воспитателя, учителя, детского тренера и т.д. Другой пример – ряд преступлений против военной службы (ч. 1, 3 ст. 332, ч. 1 ст. 333, ч. 1 ст. 334 УК РФ и др.) наказываются содержанием в дисциплинарной воинской части. Здесь тоже все логично: если обычный режим военной службы не сумел воспитать в военнослужащем должный уровень дисциплины, целесообразно поместить его в условия ужесточенного режима. Это частные примеры, тем не менее позволяющие проследить зависимость применяемых санкций от объекта правонарушения и от степени его опасности (вредности). При этом применение перечисленных наказаний лишь тогда будет целесообразно, когда конкретная санкция будет соразмерна характеру и тяжести правонарушения. В результате это означает, что ключевой в вопросе определения вида применимой юридической ответственности является, как правило, категория правонарушения. Следует поддержать и предложенную А.В. Соколо-

¹ См.: Соколов А.В. Ответственность сотрудников оперативных подразделений ФСИН России // Уголовно-исполнительная система : право, экономика, управление. 2010. № 4. С. 15.

² Там же. С. 16.

вым классификацию видов правонарушений.

Сообразно делению видов правонарушений следует классифицировать и юридическую ответственность. А.В. Соколов выделяет дисциплинарную, материальную, административно-правовую, уголовную ответственность¹. Однако традиционным в научной и учебной литературе является признание следующих видов ответственности: гражданско-правовой, материальной, дисциплинарной, административной и уголовной, соответствующих таким отраслям права, как гражданское, трудовое, административное и уголовное².

Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский, применив свой «специфический» критерий, делают вывод о существовании конституционных, гражданско-правовых, трудовых, административных, финансовых, уголовных, уголовно-исполнительных, гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных санкций³. Верным представляется предположение Н.В. Витрука, что не выделение авторами материальной и дисциплинарной ответственности не логично⁴. Вопреки общепринятому мнению о дисциплинарной ответственности как самостоятельном виде юридической ответственности авторы рассматривают дисциплинарную и материальную ответственность как разновидности трудовой ответственности, тем самым жестко увязывая их с трудовым правом. Между тем преуменьшать значение привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих недопустимо. Необходимо указать, что принадлежность правовых норм, регулирующих отношения государственного служащего и нанимателя, к административному праву, не подвергается сомнению. Поэтому позиция указанных ученых представляется спорной.

В чем же практический смысл дифференциации видов юридической ответственности? По утверждению Н.В. Витрука, поскольку для отдельных из них законодатель устанавливает различные основания возникновения и действия, различные правовые последствия, определяемые характером соответствующих правонарушений, видовая дифференциация юридической ответственности имеет научное и практическое значение для законодателя и правоприменителей⁵.

Не следует рассматривать типологию видов юридической ответст-

¹ См.: Соколов А.В. Ответственность сотрудников оперативных подразделений ФСИН России // Уголовно-исполнительная система : право, экономика, управление. 2010. № 4. С. 16.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 644–645.

⁴ См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

венности как сугубо теоретическое знание, тем более применительно к правонарушителям – государственным служащим. Законодательство пошло по пути дифференциации не только материально-правовых, но и процессуальных основ привлечения к юридической ответственности в зависимости от характера совершенного правонарушения.

В Определении Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1997 г. № 10-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Домрачева Владимира Борисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ указано, что дифференциация видов ответственности, как правило, происходит в зависимости от особенностей объектов правовой охраны, не затрагивает принципа равенства в отношении лиц, совершивших те или иные правонарушения, поскольку предлагает использование равных для всех оснований и пределов ответственности. По мнению Н.В. Витрука, данная правовая позиция имеет универсальный характер и, следовательно, распространяется на все виды юридической ответственности².

Вопрос выбора надлежащего критерия для разделения юридической ответственности на виды является определяющим. Именно специфика оснований классификации детерминирует итоговый результат. В.А. Кислухин, полагаясь на безоговорочные различия в выборе мер юридической ответственности в зависимости от характера конкретного правоотношения, заявляет о существовании двух параллельных институтов: частноправовой ответственности и публично-правовой ответственности³. В целом соглашаясь с выводами автора, укажем, что деление юридической ответственности по указанному критерию носит в большей мере теоретический характер. Кроме того, оно скорее является проявлением особенностей императивного и диспозитивного методов правового регулирования, чем соответствующих правовых санкций. Неотъемлемым элементом специфики конкретного вида юридической ответственности является в том числе и порядок выявления оснований для ее применения. Например, трудовое и гражданское право являются частноправовыми отраслями. При этом в рамках трудовых правоотношений лицо привлекается к дисциплинарной (или материальной) ответственности в случае выявления его вины. Участник гражданско-правовых отношений должен доказывать отсутствие своей вины, поскольку как отмечено выше, на него распространяется норма о презумпции вины правонарушителя, свойственная только данной отрасли права. Следовательно, в целях изучения особенностей юридической ответственности за различные правонарушения и выработки четкой практики наказания виновных в рамках частноправовой ответственности необходи-

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Там же.

³ См.: Кислухин В.А. Виды юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17–19.

мо выделять дробные виды в целом правовой ответственности.

Как представляется, классификация видов юридической ответственности должна проводиться на основе собирательного критерия, учитывающего и специфику квалификации применимой санкции, и специфику квалификации основания ее применения. Иными словами, не следует преувеличивать роль объективного содержания самого властного принуждения. Рассмотрим, к примеру, уголовную ответственность. На определенном этапе развития отечественного законодательства уголовно-правовые нормы не предусматривали применения к преступникам штрафа. Однако не следует утверждать, что данная мера наказания не соответствует целям применения уголовно-правовых санкций в силу каких-то особенностей («мягкости», невозможности применения крупных штрафов к большей части лиц, совершивших преступные деяния и т.д.). В КоАП РФ применение штрафов предусмотрено гораздо чаще. Это означает, что в соответствующий период экономического, социального и политического развития страны оно было более целесообразно именно по отношению к субъектам административных правонарушений. Приведенный пример говорит о второстепенности сущности самого наказания для дифференциации видов ответственности. Данная сущность не всегда столь специфична, как при привлечении к дисциплинарной ответственности. Определяющая роль в рассматриваемом вопросе отводится целям применения конкретного вида ответственности и степени общественной опасности соответствующего правонарушения, которая в разное время может иметь разные значения. Как утверждает Л.И. Брычева, на современном этапе существует необходимость в возрождении крупных уголовно-правовых штрафов и конфискации имущества, что должно повысить эффективность антикоррупционной работы¹.

Степень общественной опасности правонарушения, как отмечено выше, весьма значительна также для разделения юридической ответственности на виды. Не случайно за одно и то же деяние лицо может претерпевать различные формы принуждения. О параллельности уголовной и гражданско-правовой ответственности в науке сказано немало. То же можно отметить и применительно к дисциплинарной и административной ответственности. Например, за одно и то же правонарушение работник может быть и уволен (дисциплинарная ответственность по трудовому праву), и подвергнут дисквалификации (административно-правовая ответственность).

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции (комментарии и ответы на вопросы журналистов помощника Президента – начальника Государственно-правового управления Президента Ларисы Брычевой по окончании заседания Совета по противодействию коррупции от 13 января 2010 года. URL: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/10085> (дата обращения: 20.01.2011).

Принимая во внимание цели применения отдельных наказаний, а также степень общественной опасности соответствующих правонарушений, следует придерживаться традиционной классификации видов юридической ответственности. С уверенностью можно говорить о существовании следующих видов юридической ответственности:

- уголовной;
- административной;
- гражданско-правовой;
- дисциплинарной;
- материальной.

Рассмотрим кратко принципы юридической ответственности. При выборе мер, применимых к конкретному правонарушителю, крайне важно следовать определенным ориентирам, позволяющим в известной мере соблюдать баланс между эффективностью наказания и соблюдением прав и свобод личности, отвечающим иным интересам общества и государства. Роль этих ориентиров играют принципы привлечения к юридической ответственности. Как представляется, в силу особенностей некоторых отраслей права, можно говорить и об общеправовых принципах, и о принципах, действие которых распространяется только на отношения, регулируемые соответствующей отраслью права.

Тем не менее, большинство ученых, не отрицая этого утверждения, ставят своей целью изучение именно общеправовых принципов привлечения к юридической ответственности. А.В. Соколов, рассматривая наложение дисциплинарных взысканий, подчеркивает важность соблюдения процедуры в контексте следования принципам юридической ответственности¹.

Т.Н. Радько указывает, что принципами юридической ответственности являются неотвратимость, законность, справедливость, целесообразность, гуманизм, персонифицированность, ответственность только за виновные деяния². Действительно, если смотреть широко, имея в виду все виды юридической ответственности, то необходимо:

- основываться на неотвратимости неблагоприятных последствий для правонарушителя, иначе ставится под сомнение целесообразность применения конкретных санкций целям общей и частной превенции правонарушений, подрываются идейные начала правопорядка и общественной безопасности;
- осуществлять принуждение только в соответствии с нормами права;
- привлекать лицо к ответственности только в случае доказанности его вины (с этим утверждением можно поспорить: если руководствоваться упомянутой выше гражданско-правовой презумпцией вины, то более кор-

¹ См.: Соколов А.В. Ответственность сотрудников оперативных подразделений ФСИН России // Уголовно-исполнительная система : право, экономика, управление. 2010. № 4. С. 17.

² См.: Радько Т.Н. Теория государства и права : учебник. М., 2010. С. 596.

ректной видится формулировка «... в случае недоказанности его невиновности», что, впрочем, в совокупности с первой формулировкой и говорит о привлечении к ответственности лица, вина которого установлена в предусмотренном правом порядке);

- избирать меру принуждения сообразную степени общественной опасности совершенного правонарушения;

- учитывать специфические аспекты психологии виновного, предполагаемую эффективность применения конкретных мер ответственности к нему;

- стремиться к минимально возможному с учетом личности правонарушителя, обстоятельств деяния и иных факторов ограничению прав и свобод объекта принуждения;

- принимать во внимание разнообразные личностные аспекты объекта принуждения (к примеру, семейное положение, количество иждивенцев, профессиональные качества, заслуги перед обществом и государством, предыдущие случаи привлечения к ответственности и прочее).

Наиболее состоятельным исследованием тематики настоящего параграфа представляется работа Н.В. Витрука. Рассматривая принципы юридической ответственности по отдельности, он указывает на их общесоциальную природу¹. В частности, речь идет о принципах гуманизма и справедливости. При этом принципу справедливости автором отводится настолько важная роль, что проявлением именно этого принципа он считает случаи освобождения от юридической ответственности. Аккумулируя достижения правовой доктрины, а также содержание действующих нормативно-правовых актов, Н.В. Витрук делает вывод о существовании следующих принципов юридической ответственности:

- правомерность основания юридической ответственности;
- неотвратимость наступления юридической ответственности;
- равные основания юридической ответственности;
- индивидуализация юридической ответственности;
- недопустимость привлечения к юридической ответственности дважды (повторно) за одно и то же правонарушение (*non bis in idem*);
- оптимальность процессуальной формы юридической ответственности;
- эффективность реализации юридической ответственности.

Что понимает автор под равными основаниями юридической ответственности? Прежде всего, в этом принципе он видит продолжение общеправового принципа равенства всех перед законом и судом, закрепленного в ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ. Наряду с равенством прав и свобод (равноправием), с запретом на любые формы ограничения прав, дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или рели-

¹ См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

гиозной принадлежности он подразумевает равенство обязанностей и равные основания юридической ответственности¹. Применительно к конкретным видам юридической ответственности эта идея находит закрепление в текущем (отраслевом) законодательстве.

Принцип равенства всех перед законом, как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова»², гарантирует одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключает возможность установления различных условий привлечения к ответственности для разных категорий субъектов права. Такие различия, однако, не могут быть произвольными, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов.

Н.В. Витруком до уровня принципа возведено положение о недопустимости привлечения к юридической ответственности дважды за одно и то же правонарушение, имеющее давнюю правовую историю. Между тем Т.Н. Радько такого принципа не выделяет. По нашему мнению, данной идеей необходимо руководствоваться при назначении наказания не только потому, что она отвечает смыслу применения юридической ответственности, но и потому, что она является частным, но от того не менее значимым, проявлением иных упомянутых принципов (таких как гуманизм, справедливость, персонифицированность). К тому же отвечать иным принципам еще не значит трактоваться однозначно. Всегда следует допускать искажение правоприменителями любых, даже догматических положений. Поэтому следует согласиться с точкой зрения Н.В. Витрука в вопросе отнесения этой идеи к числу принципов юридической ответственности.

В то же время не ясно, что понимать под оптимальностью процессуальной формы привлечения к юридической ответственности и эффективностью ее (ответственности) реализации. Категория оптимальности изначально видится не вполне понятной, тем более по отношению к указанной процедуре. Не исключено, что кто-то может интерпретировать тезис ученого как оптимизацию (читать «минимизацию») процессуальных сроков, граничащую с недопустимым в данном вопросе формализмом. В какой части следует оптимизировать процедуру? Во избежание двоякого толко-

¹ См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2409.

вания этого тезиса считаем целесообразным в числе принципов привлечения правонарушителя к юридической ответственности указывать необходимость соблюдения четкого процессуального порядка, регулирующего соответствующие отношения. По сути, речь идет о более узком понимании общеправового принципа законности.

Эффективность реализации юридической ответственности, которую упоминает Н.В. Витрук, с нашей точки зрения, является не принципом, а целью исследуемых мер принуждения. Принцип – идейное начало, следование которому презюмируется во всех случаях применения юридической ответственности. К сожалению, гарантий ее эффективности никто дать не может. Прямое тому подтверждение – это, к примеру, преступники-рецидивисты. Принципы юридической ответственности, объективность существования которых мы не подвергаем сомнению, в силу своего закрепления являются неким залогом эффективного правового принуждения, в этом их предназначение.

Вряд ли в гуманитарной науке много бесспорного. Поэтому противники нашего взгляда на эффективность юридической ответственности не без оснований могут задать вопрос: «Если эффективность юридической ответственности – не принцип, а цель, то почему мы так отстаиваем принципиальное значение идеи неотвратимости юридической ответственности?». Ведь отнюдь не всегда правонарушитель отвечает за свое поведение, многие противоправные деяния так и остаются безнаказанными.

Однако, как представляется, в пользу признания неотвратимости юридической ответственности принципом этого правового института говорят как минимум четыре факта:

- в отличие от категории эффективности применимых санкций неотвратимость ответственности не может выступать ее конечной целью;
- при определении меры ответственности, применимой к конкретному лицу, все участники предусмотренной процедуры должны исходить из недопущения ухода этого лица от ответственности в случае установления его вины;
- неотвратимость ответственности означает в том числе то, что для субъекта всякого противоправного деяния должна быть избрана персональная мера принуждения, соответствующая совершенному деянию и личностным характеристикам нарушителя;
- самый важный – неотвратимость юридической ответственности подразумевает обязанность всех уполномоченных органов государственной власти, а также неправительственных структур всеми законными средствами содействовать наказанию виновных.

Обобщая изложенное, следует согласиться с выводами И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшина, которые подчеркивают: «...Неотвратимость ответственности состоит прежде всего в том, что ни одно правонарушение не может остаться незамеченным или нераскрытым, что каждое правонарушение должно получить публичную огласку, попасть в поле зрения обще-

ства и государства, должно быть осуждено с их стороны»¹. Мысль об опосредованном участии общественных структур, в том числе СМИ в процедуре привлечения правонарушителей к юридической ответственности также представляется правильной. В известной степени оно является проявлением сразу нескольких принципов юридической ответственности (например, законности и равных оснований привлечения к юридической ответственности). Но крайне важно не переступить черту, за которой лежит незаконное воздействие, давление на правоприменителя. На Всероссийском координационном совещании руководителей правоохранительных органов Д.А. Медведев заявил, что ни в коем случае нельзя делать выводы о виновности или невиновности людей до объявления приговора суда, а тем более давить на следствие, привлекая средства массовой информации². Логично толковать данный тезис расширительно, распространяя на все виды юридической ответственности, а не только на уголовную.

Таким образом, привлечение к юридической ответственности должно основываться на следующих общеправовых принципах:

- законности;
- справедливости;
- гуманизма;
- правомерности основания юридической ответственности;
- неотвратимости наступления юридической ответственности;
- равных основаниях юридической ответственности;
- персонифицированности юридической ответственности;
- недопустимости привлечения к юридической ответственности дважды (повторно) за одно и то же правонарушение (*non bis in idem*);
- ответственности только за виновные деяния.

Применительно к каждому из видов юридической ответственности можно исследовать специфические принципы. Ввиду специфики настоящей работы в следующих параграфах идейная основа дисциплинарной ответственности будет рассмотрена ниже.

По существу, дисциплинарная ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности в сфере труда, субъектами правоотношений которой являются работник и работодатель (государство и государственный служащий)³.

¹ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 174.

² Координационное совещание руководителей правоохранительных органов. URL: <http://www.kremlin.ru/news/10397> (дата обращения: 23.02.2011).

³ См.: Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 22–27.

§ 2. Дисциплинарное правонарушение: понятие, признаки, состав

Взгляды на указанную тематику исходят в основном из двоякого понимания основания дисциплинарной ответственности, что в целом отвечает теории юридической ответственности. Обычно выделяют:

1) юридическое (нормативное) основание – наличие действующей правовой нормы, устанавливающей юридическую ответственность за совершение конкретного деяния;

2) фактическое основание – собственно факт правонарушения.

Безусловно, дифференциация материальных и процессуальных норм права основана на четких и объективных критериях, а соблюдение законной процедуры привлечения к ответственности имеет принципиальное значение. Необходимо отметить, что с практической точки зрения указанная градация условна. Выяснение правомерности той или иной деятельности немислимо без использования понятийно-правового аппарата, без выяснения полномочий участников конкретных отношений. Для достижения целей исследования абстрагированное изучение процессуального законодательства является целесообразным, но это скорее касается процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности, чем всей совокупности пенитенциарных юридических норм.

Известно, что совершение дисциплинарного правонарушения (дисциплинарного проступка) является основанием дисциплинарной ответственности.

Прежде всего отметим, что дисциплинарное правонарушение может пониматься двояко: как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего по административному законодательству и как основание дисциплинарной ответственности работника по трудовому законодательству. Соответственно учеными оно может рассматриваться в разном контексте. В настоящей работе целесообразно проанализировать оба соответствующих института, составляющих в совокупности смежный институт административного и трудового права, регулирующий совокупность отношений по поддержанию дисциплины на работе или службе.

Ю.Б. Щепилова, анализируя нормы трудового законодательства, выделяет следующие условия возникновения дисциплинарной ответственности:

а) если действие или бездействие носит противоправный характер, т.е. работник нарушает свои юридические обязанности;

б) если противоправное действие (бездействие) является виновным, т.е. совершено умышленно или по неосторожности;

в) если не исполнена трудовая обязанность, вытекающая из данного трудового правоотношения¹.

¹ См.: Щепилова Ю.Б. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности // Российское право в Интернете. 2006. № 2.

Данный вывод представляется не совсем верным. Как покажут примеры, приведенные ниже, дисциплинарная ответственность и по трудовому, и по служебному праву возникает не только при неисполнении трудовой или служебной обязанности. Самостоятельным основанием применения дисциплинарного воздействия может служить и ее ненадлежащее исполнение. Ю.Б. Щепилова свои выводы основывала на формулировке ст. 192 ТК РФ, что вызывает еще больше вопросов, поскольку именно согласно указанной норме дисциплинарным проступком является неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Отмеченный законодателем случай наступления дисциплинарной ответственности по непонятной причине исследователем не воспринят. Из приведенной дефиниции однозначно видно: правонарушения в формах неисполнения и ненадлежащего исполнения обязанностей работником или служащим имеют различную объективную сторону, а значит и различный состав. К слову, последствия ненадлежащего исполнения обязанности нередко могут быть не настолько плачевны, как при ее неисполнении в принципе. Законодатель дает понять: если работник исполнил обязанность не надлежаще, т.е. с нарушением срока, качества исполнения или иным нарушением, неверно утверждать о невыполнении обязанности в целом. Отдельные действия работника, совершенные в рамках выполнения обязанности, могут иметь самостоятельное значение и конкретные последствия. Данная дифференциация должна учитываться не только в целях градации правомерного и неправомерного поведения работника (служащего), но и при рассмотрении вопроса выбора меры дисциплинарной ответственности, которую к нему следует применить. Если лицо активными действиями стремилось достичь необходимого результата, это определенно не должно повлечь таких же неблагоприятных для него последствий, как и бездейственное, пассивное поведение. По крайней мере, таким должно быть общее правило.

Некоторые ученые поднимают другую важную проблему – соответствие дисциплинарного проступка общеправовому понятию правонарушения.

К.А. Федин делает вывод о несоответствии понятия дисциплинарного проступка понятию деликта, так как неисполнение или ненадлежащее исполнение – бездействие, а нарушение трудовых обязанностей – действие¹. Необходимо отметить, что, как указано выше, случай ненадлежащего исполнения – определенно случай совершения действия, хотя и не в соответствии с предписанным порядком и (или) не повлекшего желаемого результата. Согласиться в этом с автором весьма проблематично. К.А. Фединым, очевидно, допущена ошибка: подмена понятий гражданско-правового деликта и деликта применительно ко всем правовым отраслям. В цивили-

¹ См.: Федин К.А. Необходимость определения вины в трудовом праве // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия : Право. 2006. № 5. С. 346.

стической традиции деликт (от лат. *delictum*) – незаконное действие, правонарушение, вызвавшее нанесение ущерба и влекущее за собой обязанность его возмещения¹. Деликт есть виновное причинение вреда, объективно представляющее собой действие. Имея в виду деликт в смысле общеправового правонарушения, следует помнить – противоправное поведение возможно и в форме бездействия. Уголовно-правовая наука специально выработала термин «деяние», объединяющий и активную, и пассивную форму преступного посягательства². Более того, возвращаясь к трудовым правоотношениям, заметим: как еще можно нарушить трудовую обязанность, кроме как не исполнив ее или исполнив не надлежаще? Неисполнение – это, очевидно, воздержание от действия по исполнению возложенной обязанности – самостоятельный вариант поведения, образующего объективную сторону правонарушения. В свою очередь, ненадлежащее исполнение – часто все-таки действие. Таким образом, утверждение К.А. Фебина не представляется состоятельным.

Интересными представляются его выводы по другому вопросу. Он справедливо отмечает, что дисциплина труда предполагает не только точное соблюдение всеми участниками правоотношений трудовых обязанностей, но и четкое осуществление ими правомочий³. В полной мере указанное суждение можно распространить и на служебную деятельность государственных служащих. Продолжая свою мысль, К.А. Фебин приходит к выводу, что «под нарушением трудовой дисциплины следует понимать всякое виновное противоправное неосуществление или превышение трудовых правомочий, или неисполнение трудовых обязанностей лицом, состоящим в трудовых правоотношениях с конкретным работодателем». Следует вновь отметить игнорирование ученым случаев ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей. Приведенная дефиниция содержит и иные недочеты, а именно вопросы вызывает выделение отдельной конструкции дисциплинарных проступков – противоправного неосуществления или превышения трудовых правомочий (к слову, не так просто представить случаи их законного превышения либо неосуществления). Если придерживаться указанной точки зрения, то ставятся под сомнение многие признанные положения российского законодательства и доктрины. О несоответствии рассматриваемой формулировки нормам ТК РФ сказано выше, но это далеко не единственный пример. Согласно ч. 1 ст. 57 Закона о гражданской службе дисциплинарный проступок есть неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на

¹ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006. С. 84.

² См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / Ю.В. Грачева [и др.] ; под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева. М., 2008. 560 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Фебин К.А. Необходимость определения вины в трудовом праве // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия : Право. 2006. № 5. С. 347.

него должностных обязанностей. Кроме того, как представляется, К.А. Федин весьма буквально подходит к анализу норм законодательства, не учитывая системности правовых отраслей. Часть 1 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ¹ (далее – ГК РФ) гласит: «Не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке».

То есть существует прямой запрет злоупотребления правом. В злоупотреблении правом усматривается некий аналог превышения трудовых правомочий, на которое указывает К.А. Федин. Говоря о правовых запретах, по обыкновению подразумевают соответствующие им обязанности соблюдать запрет.

Сообразная норма содержится и в административном законодательстве. Статья 15 Закона о гражданской службе в числе основных обязанностей государственного служащего указывает на «обязанность соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Примером такого запрета может служить запрет на использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Несоблюдение указанного запрета является преступлением и влечет ответственность по ст. 285 УК РФ. Большая часть правовых норм содержит санкции, а значит, в сущности, представляет собой запреты противоправного поведения. Этим запретам соответствуют обязанности их соблюдения.

Таким образом, большинство правовых средств в конечном счете сводится к возложению обязанностей на адресата юридической нормы.

Как представляется, в дефинитивной конструкции, предложенной К.А. Фединым, и противоправное неосуществление трудовых правомочий, и их противоправное превышение – частные случаи невыполнения возложенных на лицо обязанностей. Следовательно, эта конструкция не несет в себе нового знания, являясь лишь дублированием устоявшегося определения.

Для того чтобы определить, был ли совершен служащим (работником) дисциплинарный проступок, целесообразно проанализировать его состав. Конструкция, или состав правонарушения в правовой науке (а также

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации : федер. закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

и на практике для тщательного выяснения правомерности привлечения нарушителя к ответственности) рассматривается как единство субъекта, субъективной стороны, объекта и объективной стороны.

Правонарушения в области государственной службы посягают на конкретный вид общественных отношений – отношения в сфере осуществления государственной (в призме настоящей работы – правоохранительной) службы Российской Федерации. Совокупность таких отношений и есть объект всякого дисциплинарного проступка, совершенного на правоохранительной службе.

Субъектом рассматриваемых правонарушений выступают физические лица – государственные служащие. Предмет настоящего исследования несколько уже, чем служебная дисциплина относительно всей государственной службы, поэтому в качестве субъектов правонарушений в ее контексте следует подразумевать исключительно правоохранительных служащих. Совершаемые ими дисциплинарные правонарушения особенны в силу уникальности предоставленных служащим полномочий и целей правоохранительной деятельности, что позволяет говорить об объективно специфическом объекте противоправного посягательства.

Характеризуя субъект такого правонарушения, исследователь неизбежно сталкивается с некоторыми проблемами, имеющими двойственный характер. С одной стороны, они лежат в сфере теории права, с другой – единственный путь их решения в области законодательного регулирования. Речь идет о выделении из всей совокупности органов исполнительной власти правоохранительных органов. В настоящее время, к сожалению, государством не определен их перечень, отсутствует Закон о правоохранительной службе. Наукой не выработано однозначного мнения по данному вопросу, имеются лишь дискуссии относительно критериев выделения правоохранительных органов.

Однако применительно к ряду государственных органов можно утверждать о правоохранительном характере их основной деятельности. В большинстве случаев это следует из текста законов и (или) подзаконных актов. К примеру, отнесение к правоохранительным органам органов внутренних дел обусловлено целями деятельности, зафиксированными в Законе о полиции.

Некоторые специальные нормативно-правовые акты, регулирующие службу в конкретных государственных структурах, говорят и о необходимости более детальной регламентации именно дисциплинарных основ служебной деятельности. Это обстоятельство, как представляется, также свидетельствует о частичном сходстве службы в этих органах с военной службой, а значит, о том, что они являются правоохранительными. Закон о полиции предполагает дальнейшее утверждение Президентом РФ дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации (ч. 2 ст. 39). Ранее эта мысль была отражена в тексте Положения о службе в орга-

нах внутренних дел¹.

Кроме того, следует заметить, что в штатной структуре ряда органов государственной власти предусмотрено наличие должностей нескольких видов государственной службы. То есть возможны ситуации, когда дисциплинарное правонарушение совершено не в правоохранительном органе, и тем не менее его субъектом является правоохранительный служащий.

Таким образом, во всех случаях совершения дисциплинарных проступков на правоохранительной службе их субъектами выступают правоохранительные служащие.

Той же точки зрения придерживается Д.Н. Бахрах. Анализируя административно-правовые аспекты института юридической ответственности, он отмечает, что административное право регулирует дисциплинарное принуждение, применяемое к государственным служащим (гражданским, правоохранительным, военным служащим) и обучающимся (школьникам, студентам, аспирантам и др.)².

Традиционно объект правонарушения характеризуется как определенная совокупность общественных отношений. По мнению И.С. Самощенко, правоохранительная деятельность по своему характеру специфична, поскольку представляет собой активно-властную деятельность по принуждению к исполнению требований норм права³. Поэтому и отношения, складывающиеся в рамках правоохранительной деятельности, могут быть отграничены от всех иных государственно-служебных отношений, и критерии подобной дифференциации видятся достаточно четкими. Другими словами, можно утверждать о существовании обособленного, дробного объекта дисциплинарных правонарушений на государственной службе – совокупности служебных отношений, складывающихся при осуществлении правоохранительной службы.

Объективная сторона правонарушения характеризуется местом, временем совершения правонарушения, вредоносным результатом, иными характеристиками, а также причинной связью между деянием и наступившими последствиями. Особенности должностных полномочий служащих определяют и специфичные черты объективной стороны совершаемых ими проступков. В системе публичной службы перечисленные элементы объективной стороны проявляют себя различным образом. Ю.М. Буравлев утверждает, что для сферы государственного управления, как волевого интеллектуального процесса, орудие совершения правонарушения либо не присуще вовсе, либо не имеет решающего значения, а фактор времени, на-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 22 июля 2010 г. № 156-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2010. 26 июля.

² См.: Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 4.

³ См.: Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 89–90 ; Его же. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 88–89.

против, чрезвычайно важен¹. Например, принятие запоздалого решения делает его практически ненужным, поскольку вредный результат уже наступил либо предотвратить его невозможно.

Данный тезис можно поддержать лишь частично, так как к правонарушениям сотрудников правоохранительных органов он не всегда применим. Сущность государственного управления выражается не только в интеллектуальных формах, но и посредством использования специальных методов и средств силового характера. Лица, полномочные применять специальные средства, обязаны делать это в строгом соответствии с предписаниями норм законов, подзаконных актов, должностного регламента, служебного контракта и иных актов. К примеру, Закон о полиции предельно детально описывает случаи применения сотрудниками органов внутренних дел оружия, специальных средств и физической силы (ст. 18–23). В тех ситуациях, когда совершение дисциплинарного проступка выражается в неправомерном использовании подобных средств, а точнее, в ненадлежащем выполнении должностных обязанностей по их использованию, орудию (средству) совершения правонарушения должно быть уделено предельное внимание. Необходимо понимать, какой вред способны повлечь указанные деяния.

Общепринято в качестве элементов объективной стороны дисциплинарного правонарушения выделять следующее:

- 1) противоправное поведение субъекта правонарушения, т.е. конкретные действия (бездействие) служащего;
- 2) вредный результат соответствующего деяния;
- 3) причинную связь между противоправным поведением служащего и его последствиями².

Это так называемые «обязательные элементы» объективной стороны дисциплинарного правонарушения. Орудие, время, место и сторонние обстоятельства совершения проступка могут иметь значение для выяснения целесообразности применения мер юридической ответственности, а могут не играть никакой роли.

Однако в ряде случаев дополнительные элементы дисциплинарного правонарушения приобретают важнейшее значение. Именно со сложностями их выявления и квалификации связывают в целом некорректное закрепление признаков дисциплинарного проступка³.

В законодательстве, как правило, указывается лишь общее основание

¹ См.: Буравлев Ю.М. Основания юридической ответственности в системе государственной службы // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 12–13.

² См., например: Основания прекращения трудового договора с руководителем организации. URL: <http://kadrovik.ru/modules.php?file=article&name=News&op=modload&sid=10366> (дата обращения: 12.03.2011).

³ См.: Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих (материалы круглого стола) / под ред. Л. А. Морозовой // Государство и право. 2000. № 4. С. 23.

применения санкций – нарушение служебной дисциплины. Более детально законодатель закрепляет признаки объективной стороны деяний, за которые может быть применено самое суровое взыскание – увольнение со службы. Так, Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает возможность увольнения за грубое нарушение служебной дисциплины (п. 6 ч. 2 ст. 82) и совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел (п. 9 ч. 3 ст. 82). Логико-структурный анализ позволяет сделать вывод о размытом юридическом содержании указанных положений. Не вполне ясно, каковы критерии разграничения грубого и негрубого нарушений. Согласно п. 13.4 Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел РФ, утвержденной Приказом МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1038 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹ дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. Определенно, их необходимо учитывать и при применении дисциплинарных взысканий в соответствии с указанным законом. Между тем непонятно, каким образом определяется тяжесть проступка. В той же Инструкции указано, что принимать во внимание следует: характер проступка; обстоятельства, при которых он был допущен; прежнее поведение сотрудника, допустившего проступок; признание им своей вины; его отношение к службе, знание правил ее несения и др.

Во-первых, данный перечень не является исчерпывающим, что дает возможность лицу, налагающему дисциплинарное взыскание, квалифицировать конкретные проступки, опираясь на собственное усмотрение. Думается, это не гарантирует от предвзятого отношения и произвола.

Во-вторых, предложенные законодателем критерии сами требуют конкретизации. Неясно, как понимать термин «характер проступка», что под ним имеется в виду. Необходимо также уточнить, какие обстоятельства совершения проступка должны учитываться. Возможно, это провоцирующее поведение иных лиц по отношению к сотруднику органа внутренних дел? Или значение имеет то, совершен ли проступок во время несения службы? В ряде случаев полагаться приходится только на субъективное мнение уполномоченных лиц. По сути, усмотрение правоприменителя становится основным критерием выбора применяемых дисциплинарных взысканий.

¹ Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1038 (с изм. и доп.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 17.

Анализ ст. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации позволяет сделать вывод, что нарушение служебной дисциплины может происходить в основном в двух формах: неисполнения или ненадлежащего исполнения сотрудником таможенных органов возложенных на него должностных обязанностей. О том же свидетельствует п. «л» ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и ч. 1 ст. 41.7 Закона о прокуратуре, такой подход согласуется и с общей теорией юридической ответственности.

Однако некоторые нормы, регулирующие прохождение государственной правоохранительной службы, упоминают и иные варианты поведения служащего, в результате которого возможно его привлечение к дисциплинарной ответственности. Полностью формулировка, приведенная в Законе о прокуратуре, звучит как «неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника». Безусловно, неисполнение (ненадлежащее исполнение) работником прокуратуры служебных обязанностей и проступков, порочащий честь прокурорского работника, могут представлять собой одно и то же деяние. Но теоретически возможна ситуация, при которой порочащий поступок совершен прокурорским работником вне стен здания прокуратуры и, более того, вне рамок исполнения должностных обязанностей. Тем не менее, в указанной ситуации у вышестоящего прокурора будут все основания привлечь нарушителя к дисциплинарной ответственности. Таким образом, можно утверждать о существовании третьего варианта объективной стороны правонарушения – совершение проступка, порочащего честь государственного служащего. При этом как выделение указанного варианта, так и его соответствие понятию нарушения служебной дисциплины с теоретических позиций представляется спорным, поскольку в данном случае лицо привлекается к дисциплинарной ответственности за деяние, не имеющее какого-либо отношения к выполнению им своих должностных обязанностей. Характеризовать подобные нарушения именно как имеющие специфическую объективную сторону, а не как самостоятельный вид проступков верно, поскольку с теоретических позиций основанием любого вида юридической ответственности может служить лишь соответствующий вид правонарушения¹. Мнение законодателя по данному вопросу нельзя назвать выраженным неясно. Думается, выделяя указанное основание, нормотворцы руководствовались прежде всего особой ролью конкретного органа государственной власти – прокуратуры. Уникальные контрольно-надзорные полномочия прокурора предполагают соответствие между уровнями его правового и нравственно-

¹ См.: Добробаба М.Б. Проблемы нормативного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Теория и практика административного права и процесса : материалы V Всероссийской науч.-практ. конф. / отв. ред. проф. В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. Майкоп, 2010. Ч. 1. С. 131 ; Сергеев А.В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2005. № 4. С. 86.

го воспитания. Порок, согласно словарю Даля, есть «недостаток нравственный, духовный; все, что противно истине и добру; зло и ложь как свойство, качество человека; всякое нравственное извращение, искажение; склонность к худу, к дурной жизни»¹. Поэтому совершение работником прокуратуры порочащего поступка может быть истолковано как совершение поступка аморального. В известной степени такой подход является вмешательством в частную жизнь служащего. Но, как уже было отмечено, особый характер правоохранительной службы детерминирует и некоторые ограничения прав личности, в том числе и по отношению к самим служащим правоохранительных органов. Следует согласиться с Ю.Б. Носовой в том, что установление дисциплинарной ответственности чиновников за деяния, которые совершены ими не при исполнении должностных полномочий, но существенно противоречат интересам государственной службы, подрывают авторитет государства, соответствует «принципу охранения достоинства службы»². Подкрепляет данное утверждение и правовая позиция Конституционного Суда РФ³.

Вопрос привлечения к ответственности по указанному основанию крайне интересен, тем более что до конца не ясно, чью честь должен опорочить проступок служащего: свою или иного работника прокуратуры. Теоретически возможны ситуации, при которых один прокурорский работник своими действиями или бездействием оскорбляет честь и достоинство своего коллеги. Если и данный случай относить к основаниям применения дисциплинарных взысканий, то такую ответственность, очевидно, следует применять параллельно уголовно-правовой и (или) гражданско-правовой.

До вступления в силу Федерального закона от 30.11.2011 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 регламентировалась, главным образом, Положением о службе в органах внутренних. Оно, в отличие от вновь принятого закона (п. 9 ч. 3 ст. 82) прямо не указывает, что основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является совершение сотрудником органов внутренних дел проступка, порочащего его честь. Однако в числе грубых нарушений служебной дисциплины оно упоминает деяние, которое, как представляется, выделено законодателем по аналогичным соображениям.

Состав, предусмотренный п. «о» ст. 34 Положения о службе внут-

¹ Толковый словарь живого Великорусского языка. URL: <http://slovardalya.ru> (дата обращения: 03.02.2011).

² Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 99.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мустафаева Магомед-Али Закарьяевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2003 г. № 86-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ренных дел, – совершение сотрудником органов внутренних дел, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя органа внутренних дел, – предусматривает возможность совершения сотрудником полиции соответствующих действий и вне службы. Главное, чтобы такие действия давали основание для утраты доверия руководства. Пунктом 11 части 2 статьи 49 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также предусмотрено увольнение по данному основанию. Прежде чем говорить о правовой природе выделения этого основания, необходимо указать на, вероятно, и без того очевидные недостатки данной нормы. Доверие – категория относительная, неизмеримая. Порой доверие заслуживается долгими годами, а порой практически с самого начала службы руководитель доверяет подчиненному «как себе». Утрата доверия может произойти по малозначительному поводу, а может не произойти там, где должна бы произойти. Более того, должности руководителей органов внутренних дел занимают лица с различными ценностно-психологическими ориентациями. Таким образом, критерий разграничения противоправного и правомерного поведения существенно размыт. Как итог – нормативное закрепление почвы для служебных злоупотреблений, подмены профессиональных интересов личными. Можно утверждать, что возможность увольнения по указанному основанию не является специфичной для государственной службы, поскольку текстуально норма Закона о гражданской службе дублирует п. 7 ст. 81 ТК РФ (анализ данного пункта позволяет судить о соответствующих виновных действиях как о действиях, могущих иметь место как на работе (службе), так и вне ее¹). Однако одинаковые, казалось бы, формулировки трудового и административного законодательства могут иметь различное применение. Если рассматриваемый судом спор возник из трудовых правоотношений, то его ориентиром является буквальное толкование п. 7 ст. 81 ТК РФ, законным признается увольнение исключительно материально ответственных лиц². Аналогичную трактовку п. 4 ч. 1 ст. 37 Закона о гражданской службе ряд правоведов считают единственно верной³.

Между тем Д.А. Медведевым высказана точка зрения, согласно которой нормативную базу увольнения в связи с утратой доверия необходи-

¹ О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 в ред. постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 28 декабря 2006 г. № 63, от 28 сентября 2010 г. № 22 // Рос. газ. 2004. 8 апр. ; 2006. 31 дек. ; 2010. 1 окт.

² Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2006 г. № 78-В06-39. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., например: Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М., 2008. С. 311; Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.В. Баснак [и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. СПб., 2008. С. 205.

мо расширить: «...государственные органы нужно очищать от коррупционеров быстрее и решительнее, для этого следует расширить основания для увольнения с госслужбы лиц, подозреваемых в коррупции. В частности, основанием для увольнения могут служить данные, полученные в результате оперативно-розыскных мероприятий, даже если они оформлены таким образом, что не могут быть использованы для уголовного преследования. Это, по сути, увольнение в связи с утратой доверия как основанием прекращения служебных отношений»¹. Если анализировать данные слова применительно к действию указанного пункта Закона о гражданской службе по кругу лиц, то очевидно, что такой круг расширяется. В связи с утратой доверия могут быть уволены все государственные служащие, независимо от их должностных обязанностей, важно лишь наличие подозрений в совершении ими коррупционных правонарушений.

Согласно ст. 1 Закона о противодействии коррупции, коррупция – это:

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

б) совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Таким образом, ввиду разнообразия коррупционных проявлений не всегда в роли коррупционера выступает материально ответственное лицо.

С другой стороны, слова Д.А. Медведева дают почву для размышлений над тем, что считать утратой доверия. Частным случаем возникновения оснований для утраты доверия он считает получение в результате оперативно-розыскных мероприятий данных, свидетельствующих о коррупционной деятельности увольняемого служащего, допуская при этом несоблюдение установленного порядка такого получения. Следовательно, если придерживаться толкования утраты доверия, предложенного им, по инициативе работодателя следует увольнять лиц, вина которых не доказана должным образом.

Данная инициатива революционна сразу по нескольким причинам.

Во-первых, ее нормативное закрепление противоречит множеству конституционных положений. Речь идет, например, о:

– провозглашенном в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ равенстве всех перед законом и судом (по отношению к государственным служащим приме-

¹ Дмитрий Медведев выступил на заседании Петербургского экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/news/11601> (дата обращения: 23.06.2011).

нение общего положения о регулировании труда – п. 7 ст. 81 ТК РФ будет особым);

– праве на свободу и личную неприкосновенность каждого – ч. 1 ст. 22 (сбор оперативных данных допускается без получения предусмотренных общим правилом санкций);

– праве на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также о допущении ограничения данного права только на основании судебного решения – ч. 2 ст. 23;

– недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия – ч. 1 ст. 24 (нарушение этого запрета следует из того, что утрата доверия возможна и в результате совершения лицом соответствующих действий вне службы).

Во-вторых, вряд ли утрата доверия по «президентской модели» возможна в рамках существующего административного законодательства. Напомним, п. 4 ч. 1 ст. 37 Закона о гражданской службе предусматривает возможность прекращения служебных правоотношений по инициативе представителя нанимателя в случае совершения гражданским служащим виновных действий. В случае если вина гражданского служащего в совершении действий не доказана, увольнение законным не является. Таким образом, для реализации рассматриваемых предложений требуется законодательное закрепление объективного вменения на гражданской службе.

Кроме того, как следует из выступления Д.А. Медведева, возможность увольнения в связи с утратой доверия следует распространить на служащих всех видов государственной службы. В настоящее время, как отмечено, де-юре утрата доверия к сотруднику правоохранительных органов недостаточна для прекращения с ним служебного контракта.

Учитывая изложенное, указанную инициативу следует расценивать не как призыв к более смелому формированию практики увольнения государственных служащих по соответствующему основанию, а как предложение изменения административного законодательства в части расширения перечня оснований прекращения служебного контракта.

Хотя, как справедливо отмечено, «удавка на шее коррупционеров должна сжиматься постоянно и неумолимо»¹, достижение целей антикоррупционной кампании методами, в законности которых имеются обоснованные сомнения, пусть даже эти методы будут узаконены (тавтология используется намеренно. – К.П.), в государстве, претендующем на статус правового, немыслимо. Следует согласиться с приведенными доводами в том, что если указанное основание закреплено в Законе о гражданской службе, то на правоохранительную службу его однозначно следует распространить. Однако отрицание первостепенного значения вины для привлечения к какой бы то ни было юридической ответственности есть нон-

¹ Дмитрий Медведев выступил на заседании Петербургского экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/news/11601> (дата обращения: 23.06.2011).

сенса. Памятуя о склонности государственных служащих к коррупционному поведению, каждую норму законодательства о государственной службе необходимо тщательно оценивать на предмет коррупциогенности. В замысле бывшего Президента, как это ни парадоксально, усматривается именно она.

Дело в том, что, поскольку законность способов получения данных о незаконной деятельности сотрудников, предполагаемых к увольнению, не рассматривается как обязательное требование, создается поле для «войн компроматов». Речь идет не о чем-то эфемерном. Не секрет, что «конкуренция» отдельных правоохранительных органов имеет место как на высшем¹, так и на локальном уровне²; нередко ее формой выступает именно распространение компрометирующих сведений о должностных лицах «конкурирующей» структуры.

Более того, в результате избрания менее четких критериев квалификации оснований утраты доверия можно инициировать волну доносов и оговоров государственных служащих, особенно правоохранительных служащих, что обусловлено не большей коррумпированностью правоохранительных органов, а спецификой их деятельности, эффективное осуществление которой невыгодно потенциальным и реальным правонарушителям. Создание на базе существующих механизмов противодействия коррупции полицейского государства едва ли отвечает принципам гуманизма и свободы частной жизни, а поощрение сомнительных источников информации, отрицание презумпции невиновности не соответствуют современным представлениям о праве и государстве.

Что касается самой идеи наказания в связи с утратой доверия, то, как представляется, излишне адаптировать ее к отношениям служащего и представителя нанимателя на правоохранительной службе. Природа указанной санкции – в трудовом законодательстве, т.е. она универсальна, адресована всем возможным сторонам трудового договора. Ее воспроизведение в Законе о гражданской службе лишь показывает, что при всех особенностях труда государственных гражданских служащих общие нормы трудового права остаются для них важнейшим правовым ориентиром. Большинство нормативных актов, регулирующих правоохранительную службу, предусматривают возможность привлечения служащего к дисциплинарной ответственности за совершение проступков (поступков), порочащих его честь (и достоинство). Увольнение за совершение виновных действий, дающих основание для утраты доверия, как представляется, есть частный случай увольнения по «порочащим» основаниям. Утрата доверия

¹ См., например: «Стало модным поливать грязью». Генпрокурор Юрий Чайка отреагировал на обвинения в связях с устроителями подпольных казино. URL: <http://www.vz.ru/society/2011/4/27/487058.html> (дата обращения: 02.07.2011).

² См., например: Идеальная жертва. Саботаж. Профессия – репортер. URL: <http://profrep.ntv.ru> (дата обращения: 02.07.2011).

не может быть безосновательной, она имеет место лишь при совершении лицом порочащего поступка, поэтому первое можно назвать следствием, а второе – причиной. Таким образом, эти два факта связаны между собой логически, при этом часто имеют минимальный хронологический разрыв. Условно между утратой доверия и совершением порочащего поступка можно поставить знак равенства, однако при сравнении данных оснований дисциплинарной ответственности необходимо учитывать, что в действующей редакции норма об утрате доверия распространяется только на лиц, обслуживающих материальные ценности.

Как представляется, законодатель осознанно не включил положение о дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов за совершение виновных действий, дающих основание для утраты доверия, в текст соответствующих нормативных актов. Более строгий характер требований к служащим правоохранительной службы, равно как и особенные задачи, стоящие перед ними, обуславливают приведение их морального облика в соответствие самым высоким стандартам. Отсюда и установление ответственности в форме увольнения за совершение «порочащих» поступков.

Учитывая изложенное, реализация данного замысла применительно к правоохранительной службе становится бессмысленной, так как совершение коррупционного правонарушения (а именно их субъектов, по мнению Д.А. Медведева, следует «беспощадно» увольнять со службы) априори предполагает привлечение к иным формам юридической ответственности, что, конечно, может рассматриваться и как совершение порочащего поступка, но и без того нередко достаточно для увольнения по другим основаниям. К примеру, для сотрудников полиции это п. 13 и 16 ч. 1 ст. 40 Закона о полиции.

Если и существует целесообразность закрепления нормы, позволяющей увольнять государственных служащих, подозреваемых в совершении коррупционных правонарушений, то скорее это относится к государственной гражданской службе. Коррупционные действия, несомненно, идут в разрез с представлениями о нравственности, а потому порочат лиц, их совершающих. В связи с этим в сфере правового регулирования правоохранительной службы уже сейчас можно отметить наличие средств достижения целей, поставленных руководством страны.

Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что ни один государственный служащий не должен быть уволен, если его вина в совершении противоправных действий не доказана в установленном порядке.

Следует также отметить, что такие проступки, как отсутствие сотрудника органов внутренних дел по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного рабочего времени (п. «б» статьи 34) и нахождение сотрудника органов внутренних дел на службе в состоянии алкогольного, наркотического и (или) иного токсического опьянения, а также отказ сотрудника органов внутренних дел

от медицинского освидетельствования на состояние опьянения (п. «в» ст. 34), хотя и характеризуют служащего полиции негативно, но не должны относиться к группе «порочащих» составов. Дело в том, что они вполне соответствуют дефиниции абзаца 2 той же статьи и выражаются, по сути, в несоблюдении требований к служебному поведению. Специально отмеченные нами нарушения допускаются служащими органов внутренних дел вне времени исполнения служебных обязанностей.

Еще один вариант несоблюдения сотрудником органов внутренних дел требований к служебному поведению – публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в частности в отношении решений вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором сотрудник органов внутренних дел замещает должность, если это не входит в его служебные обязанности. Было бы неверно характеризовать такой проступок как порочащий честь служащего – смысл его высказываний, суждений или оценок может и не противоречить интересам службы. Принципиальным, с нашей точки зрения, здесь является факт выхода за четкие рамки должностных обязанностей. Иными словами, этот состав необходимо характеризовать как все то же несоблюдение требований к служебному поведению.

Как таковая государственная служба, а тем более правоохранительная служба, требует от лиц, замещающих соответствующие должности, высокого уровня нравственного воспитания, честности и неподкупности. Справедливо утверждение, что «для оценки этического поведения государственного служащего должен применяться более высокий стандарт, чем для оценки поступков других граждан»¹. Чиновники должны показывать пример всем остальным гражданам.

Особый характер профессиональной деятельности правоохранительных служащих, причем как раз в призме привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение порочащего поступка, можно рассмотреть на примере сотрудников полиции.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 6 июня 1995 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года «О милиции» в связи с жалобой гражданина В.М. Минакова»², специфическая деятельность, которую осуществляют органы внутренних дел, предопределяет специальный правовой статус сотрудников милиции (думается, такой вывод может быть в полной мере распространен на сотрудников полиции); исходя из положения Конституции РФ о равном доступе к

¹ Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.В. Баснак [и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. СПб., 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 24. Ст. 2342.

государственной службе (ст. 32, ч. 4) государство, регулируя отношения службы в органах внутренних дел, в том числе основания приема на службу и увольнения с этой службы, может устанавливать в данной сфере особые правила, что не противоречит статьям 19 (ч. 1), 37 (ч. 1 и 3) и 55 (ч. 2 и 3) Конституции РФ и согласуется с п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 111 1958 г., ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1961 г. «О ратификации конвенций Международной организации труда (МОТ)»¹ относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которой различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.

Данный тезис находит поддержку и в юридической литературе, так как «честь сотрудника органов внутренних дел» – это этическая категория, характеризующая высокий социальный престиж членов профессионального сообщества»², а «проступки, порочащие честь сотрудников органов внутренних дел, даже если они совершены вне рамок исполнения служебных обязанностей, порождают недоверие и негативное отношение к указанным органам со стороны населения»³.

Утверждение о том, что рассматриваемое законоположение предполагает увольнение сотрудника без установления вины, не является обоснованным. К такому выводу пришел Конституционный Суд РФ в Определении от 22 октября 2008 г. № 538-О-О⁴. В основу указанного вывода положены следующие аргументы. Часть 8 статьи 51 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает, что до наложения взыскания от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение. Данная норма, как следует из ее содержания, направлена на выяснение вопроса о наличии (или отсутствии) вины сотрудника органов внутренних дел в совершенном дисциплинарном проступке. Кроме того, она, регулируя порядок применения дисциплинарных взысканий, определяет сотрудников внутренних дел, на

¹ О ратификации конвенций Международной организации труда (МОТ) : указ Президиума Верховного Совета СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 6. 7 февр.

² См.: Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». М., 2001. С. 125.

³ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 2008. С. 379.

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Воронцова Алексея Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом «м» части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации «О милиции» : определение Конституционного Суда РФ от 22 октября 2008 г. № 538-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

которых налагается дисциплинарное взыскание, как виновных лиц. Следовательно, вина как неотъемлемый признак дисциплинарного проступка учитывается при наложении на сотрудника полиции любого дисциплинарного взыскания, в том числе при увольнении.

Поэтому в законодательстве закреплена возможность применения к служащему, поведшему себя аморально, мер дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения. Представляется не вполне корректным использование термина «проступок (или поступок), порочащий честь (иногда также упоминается достоинство) служащего» в некоторых нормах служебного права. В частности, ч. 1 ст. 18 Закона о государственной гражданской службе вменяет в обязанность гражданскому служащему не совершать проступки, порочащие его честь и достоинство. Включение данной обязанности в обширный перечень статьи способно ввести в заблуждение, поскольку логично предполагать, что в указанной статье сгруппированы непосредственно служебные обязанности лица, т.е. требования к его служебному поведению. Так, подобный вывод делает А.Ф. Ноздрачёв. Он придерживается мнения, что введение в текст Закона о гражданской службе данной обязанности есть мера унификации правил служебного поведения гражданских и муниципальных служащих¹. Однако поступок, порочащий честь и достоинство гражданского служащего, может быть совершен и не при исполнении служебных обязанностей, поэтому относить его к формам служебного поведения ошибочно. Скорее, это запрет девиантного поведения, который, упомянут в ст. 18 намеренно, чтобы он согласовывался с общепринятым понятием дисциплинарного проступка, а его нарушение каралось дисциплинарной санкцией. Несовершенство существующей юридической конструкции проявляется в возможности ее двоякого понимания: вполне обоснованно трактовать ее смысл и как автор настоящего исследования, и как А.Ф. Ноздрачев. Представляется целесообразным выделить рассматриваемую норму в отдельную часть ст. 18 Закона о гражданской службе или переместить в качестве запрета в текст его ст. 17, тем более что закрепление в ней запретов использования средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного имущества в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей (п. 8 ч. 1 ст. 17), а также публичных высказываний, суждений и оценок, в отношении деятельности государственных органов и их руководителей (п. 10 ч. 1 ст. 17) не позволяет говорить о том, что соответствующий перечень запрещает определенные формы служебного поведения. Он регулирует отдельные аспекты частной жизни служащего, что является объективной необходимостью.

В настоящее время налагаемые на государственных служащих дис-

¹ См.: Ноздрачёв А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

циплинарные взыскания часто не имеют четких оснований, решения о применении этих санкций – скорее изъявления субъективной воли, или, наоборот, за свои откровенно аморальные поступки служащие не несут какой-либо ответственности. Второй сценарий недопустим – если власть попустительствует отступлению государственных служащих от моральных постулатов, то значительно повышается вероятность отступления от постулатов права.

Чтобы содействовать созданию должной репутации соответствующего государственного органа и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность государственного служащего и эффективность работы представляемого им органа, служащий обязан строить свое поведение на началах профессиональной и общечеловеческой этики¹. Данная точка зрения подтверждается практикой. Как свидетельствуют сотрудники полиции – посетители интернет-форумов, в территориальные органы системы ОВД неоднократно приходили директивы с указанием на обязательность увольнения из органов лиц, уличенных в вождении транспортного средства в нетрезвом состоянии². В этом случае привлечение к дисциплинарной ответственности будет осуществляться параллельно привлечению к ответственности административной – по ст. 12.8 КоАП РФ.

Рассмотренный пример указывает на возможность привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение деяния, однозначно осуждаемого современным обществом и государством, что выражается в признании его административным правонарушением. Тем более порочит честь служащего совершенное им преступление, но в этом случае следует говорить об увольнении по основанию, предусмотренному п. 7 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Как следует реагировать руководству на совершение служащим аморального поступка, не являющегося основанием для привлечения к какой бы то ни было ответственности, кроме дисциплинарной, например, в случае оставления супруги с ребенком на произвол судьбы или установления у служащего наркотической или алкогольной зависимости? К сожалению, ответа на данный вопрос нет ни в действующем законодательстве, ни в правовой науке.

Вопросы вызывает и указание в ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел такого основания увольнения сотрудника полиции, как совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к

¹ См.: Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.В. Баснак [и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. СПб., 2008. Дос-туп из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., например: Увольнение из ОВД за вождение в пьяном виде... URL: <http://war.profpolice.forum24.ru/?1-4-0-00000013-000-10001-0> (дата обращения: 16.03.2011) ; Увольнение по отрицательным мотивам. Нужен совет. URL: <http://www.police-russia.ru/showthread.php?t=22200> (дата обращения: 16.03.2011).

личным, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел, а также установленное в последствии Федеральным законом от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» основание «совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел». К слову, исчерпывающий перечень требований к качествам сотрудника органа внутренних дел никогда не был нормативно закреплён.

При рассмотрении вопроса ответственности за совершение порочащего поступка целесообразно обращение к административно-правовым нормам, регулирующим правоотношения на государственной гражданской службе, что не следует рассматривать как подмену одного вида службы другим. Необходимо осознавать степень системности государственно-служебного законодательства, принципы его формирования, а главное – общественно-государственные интересы и идеи, которые служащие будут претворять в жизнь. При этом несмотря на очевидную специфику конкретных видов государственной службы, все органы государственной власти функционируют во исполнение всеобъемлющей задачи – обеспечение благосостояния населения страны. Поэтому при анализе некоторых аспектов государственно-служебной деятельности в различных государственных органах применяется компаративистский подход. Не является исключением и указанная проблема. Кроме того, вполне логично, что если одни запреты предусмотрены для служащих гражданской службы, то, учитывая в известной степени еще более ответственную деятельность служащих правоохранительной службы, характер их правоотношений с гражданами, они будут применяться и по отношению к данной категории субъектов. Так как одна и та же норма содержится в нормативных актах, регламентирующих прохождение различных видов государственной службы, можно утверждать об общей идее – формирования позитивного имиджа государственного служащего. Учитывая изложенное, представляется целесообразным проанализировать уровень законодательной техники, показанный при выработке соответствующих нормативных конструкций, и, безусловно, некоторые факты, которые вполне можно считать показателями их эффективности.

Еще одной гранью проблемы квалификации указанного основания дисциплинарной ответственности является сложность определения социальных норм, нарушение которых должно трактоваться как порочащее честь служащего. Напомним, что согласно п. 8 ч. 1 ст. 18 Закона о государственной гражданской службе гражданский служащий обязан воздерживаться от совершения поступков, порочащих его честь и достоинство. При обращении к текстам Закона о прокуратуре и Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» можно обнаружить, что речь в них идет уже не о по-

ступке, а о проступке. Согласно словарю Ожегова у слова «поступок» два значения: 1) совершенное кем-либо действие; 2) решительное, активное действие, совершенное в сложных обстоятельствах¹. «Проступок» толкуется как отдельный вид поступка, нарушающий правила поведения². В более узком, сугубо юридическом понимании проступок есть обобщённое наименование видов правонарушений, имеющих меньшую общественную опасность по сравнению с преступлением, т.е. к проступкам следует относить и дисциплинарные, и административные правонарушения, и административно-правовые деликты³.

В качестве основания увольнения совершение порочащего проступка (поступка) закреплено не во всех органах. К примеру, оно не влечет дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов. Однако и нормы об увольнении из таможенных органов, и иные нормы, регламентирующие аналогичные отношения на правоохранительной службе, могут быть приведены к единообразию на основе изложенных выше аргументов Конституционного Суда РФ и представителей административно-правовой науки. Сущность правоохранительной службы предполагает особый характер требований к лицам, замещающим должности правоохранительной службы, в том числе к личности, вывод о соответствии (несоответствии) которым не может быть сделан без анализа поведения лица вне служебного времени.

Указание совершения порочащего проступка в качестве основания дисциплинарной ответственности правоохранительных служащих является разумной мерой, что подтверждается также следующими доводами.

1. Если в случае совершения преступления честь государственного служащего запятнана априори, то проступки теоретически могут быть совершены каждым и не носить порочащего характера. Поэтому законодатель и ограничивает круг проступков-оснований лишь теми, которые порочат честь служащего. С одной стороны, это разумно: применять дисциплинарные взыскания за большую часть гражданско-правовых деликтов, да и за некоторые административные правонарушения это, выражаясь обывательским языком, чересчур. С другой, как отмечено выше, не понятно, где лежит грань между порочащим и непорочащим. И, как следствие, между правомерным и неправомерным.

2. Нормами, содержащими перечни оснований дисциплинарной ответственности, не охватываются случаи правомерного поведения служащего, которые, однако, однозначно порочат его честь: алкоголизм, наркомания, беспорядочные половые связи и др.

3. Так как дисциплинарная ответственность за совершение порочащих поступков предусмотрена для государственных гражданских служа-

¹ Ожегов.ПУ. URL: <http://www.ozhegov.ru/slovo/38085.html> (дата обращения: 01.02.2011).

² Ожегов.ПУ. URL: <http://www.ozhegov.ru/slovo/41708.html> (дата обращения: 01.02.2011).

³ Проступок. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 01.02.2011).

щих, выходит, что для них установлены еще более жесткие рамки служебного и внеслужебного поведения, чем для служащих правоохранительной службы. Это, по меньшей мере, не логично.

На практике данные противоречия порождают серьезные проблемы, а поверхностность формулировок закона создает возможность для многочисленных злоупотреблений. Помощник прокурора из Рязани был уволен по указанному основанию за организацию проверки незаконной деятельности, связанной с проведением азартных игр, и сообщение о возможном обнаружении признаков преступления по ее итогам¹, а заместитель прокурора Московской области мог избежать даже дисциплинарной ответственности, несмотря на опубликование скандальных фото с «королем» незаконного игорного бизнеса².

Концепция воспитания уважения к власти, правовой норме и государственному служащему не будет иметь успеха без формирования нового имиджа последнего. Следует признать, что отношение населения к лицам, находящимся на службе у государства, весьма осторожное, если не сказать враждебное. В этом повинно в том числе само государство, которое, увлекшись в свое время опрометчивой политикой, допустило подмену служебных идеалов с чести, добросовестности, патриотизма на мзду, использование своего положения в неслужебных целях, мимолетную выгоду. Очевидно, чтобы искоренить сложившиеся стереотипы, необходим комплекс продуманных мер. Многие из них уже реализуются, например, повышение заработной платы государственным служащим, разработаны кодексы служебной этики, административные регламенты. Но перечисленные меры в большей степени направлены на оптимизацию и стимулирование служебной деятельности, а для изменения восприятия служащих социумом необходимы иные меры. Одной из них может стать введение дисциплинарной ответственности за деяния служащего, не связанные непосредственно с исполнением им служебных полномочий, но характеризующие его негативно и способные повлечь широкий резонанс. То есть сама идея введения в административное законодательство подобных новелл видится разумной. Однако, как это часто бывает, ее смысл был существенно искажен на стадии нормотворчества. В настоящее время имеется острая потребность в унификации оснований дисциплинарной ответственности служащих каждого вида государственной службы.

Субъективная сторона правонарушения является самой «тонкой материей» в составе правонарушения и различается в зависимости от субъекта, его совершившего. Так, для физического лица она всецело находится в

¹ Работник прокуратуры потерял должность после проверки игрового клуба. URL: <http://www.pravo.ru/review/view/40861> (дата обращения: 07.01.2011).

² Прокурорский скандал : казино, гулянки, зарубежные турне, коррупция. URL: <http://operkor.wordpress.com/2011/02/22> (дата обращения: 07.01.2011).

психической области, а в отношении юридического лица – это сфера возможного и должного поведения. Здесь также присутствует видовая ограниченность юридической ответственности, например в отношении юридического лица не применяется уголовная и дисциплинарная ответственность, а также есть ограничения по применению отдельных наказаний. Так, в отношении юридического лица беспредметен вопрос о выговоре, лишении специального права, свободы и др.

В теоретическом истолковании субъективная сторона правонарушения предстает в единстве трех составляющих: 1) вины; 2) мотива и 3) цели. Для правонарушений, совершенных в сфере государственной службы, преобладающей формой вины является умысел, что определяется характером служебной деятельности как волевого, осознанного поведения, направленного на достижение желаемой цели. Подобное утверждение логически вытекает из природы государственно-служебных отношений, но его довольно трудно подтвердить эмпирически, специальными исследованиями в силу большой латентности таких правонарушений, их относительно небольшой численности, недостатками расследования. Неосторожная форма вины, конечно, не исключается, однако практически не встречается в реальной жизни.

Необходимо сказать о мотивах и целях правонарушений, совершаемых в сфере государственной службы. В психологии мотив – это побудительная причина действий и поступков человека, то, ради чего совершается деятельность. Разумеется, что мотивами правонарушения могут выступать корысть, стяжательство, зависть, месть и другие низменные побуждения лица, осуждаемые общественной моралью и не согласующиеся с общечеловеческим представлением о добре, справедливости, гуманности и прочих ценностях. По внешним признакам деяния установить мотивы поведения затруднительно, о них нередко судят по словам потерпевшего, показаниям свидетелей, характеристикам окружающих, т.е. преимущественно по субъективным оценкам лиц, причастных к правонарушению или знающих личность правонарушителя.

Целями, которые стремится достичь правонарушитель, могут быть: незаконное обогащение, завладение юридическим правом, которым лицо объективно обладать не должно (например, в силу отсутствия соответствующего профессионального образования), воспрепятствование исполнению «неудобного» конкретному чиновнику решения, возложение обязанностей на тех субъектов, которые ее исполнять не должны и т.п.

К признакам правонарушения традиционно относятся: противоправность, виновность, общественная опасность, наказуемость.

Противоправность правонарушения означает наличие обязательного запрета на его совершение в действующем законодательстве или, применительно к сфере частноправового регулирования, в иных источниках права. Выделение данного признака юридической ответственности согласуется с праосновой пенитенциарного регулирования – принципом «разрешено

все, что не запрещено». Следование законодателя этому принципу есть гарантия соблюдения прав, свобод и законных интересов всех категорий субъектов, защита от неправомерного наказания. В зависимости от вида юридической ответственности данный принцип может действовать в более конкретных формулировках или, не будучи зафиксированным буквально, в целом определять начала правовой регламентации соответствующих общественных отношений. К примеру, ученые отмечают, что действующий в уголовном праве принцип «*nullum crimen sine lege*» («нет преступления без указания на то в законе»), выдвинутый еще представителями европейского Просвещения в XVIII в. (Ч. Беккариа, Ш. Монтескье, Д. Дидро и др.), дополняется другим положением, обоснованным ими же: «*nullum poena sine lege*» («нет наказания без указания на то в законе»), которое означает, что суд может применить только те наказания и только в тех пределах, которые установлены УК РФ¹.

Виновность – категория, производная от понятия вины и означающая наличие у лица психического отношения к его противоправному деянию в форме, предусмотренной законом. Формами вины являются умысел и неосторожность. Некоторые составы правонарушения предусматривают наказуемость лиц с любой формой вины, некоторые – только с определенной. Признак виновности правонарушения корреспондирует одному из основных принципов юридической ответственности – принципу привлечения к ответственности исключительно за виновные деяния. Правонарушением можно признать только добровольное деяние, зависящее от воли и сознания субъекта.

Общественную опасность правонарушения не следует путать с общественной вредностью. В целом именно последнюю корректнее относить к существенным признакам правонарушения. Понятийный аппарат теории права разделяет эти термины, характеризуя опасность как вероятность причинения большего вреда общественным отношениям. Меньший вред может быть причинен иными противоправными деяниями. Собственно, право, запрещая совершение того или иного действия (бездействия), руководствуется, в первую очередь, его вредностью для общества. Данный вред заключается либо в социальной значимости объекта посягательства, либо само посягательство принимает формы, могущие повлечь большой урон социуму. Поэтому общественную опасность называют признаком преступления, а общественную вредность – признаком правонарушения в значении общеправового деликта².

Наказуемость правонарушения означает наличие в массиве законо-

¹ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.И. Чучаева. М., 2010. 1032 с. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² См., например: Агапов А.Б. Административная ответственность. М., 2000. С. 15; Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М., 1990. С. 49.

дательства нормы, устанавливающей конкретную меру наказания за его совершение. Признак наказуемости неразрывен с иными базовыми признаками правонарушения, особенно тесна его связь с противоправностью. Таким образом, противоправность означает наличие правового запрета на совершение деяния, причем с возможно детальным описанием его состава, а наказуемость – обеспеченность этого запрета мерой юридической ответственности. В структуре нормы права противоправность выражается в диспозиции, а наказуемость – в санкции. Причины выделения данного признака правонарушения и его сущность ясны, однако некоторые ученые, как представляется, понимают их не вполне корректно. С точки зрения Е.М. Трубина наказуемость означает, что административным правонарушением может быть признано только конкретное противоправное, виновное действие (бездействие)¹. По нашему мнению, это утверждение не состоятельно, так как является лишь констатацией противоправного и виновного характера любого правонарушения, т.е. ссылкой на иные признаки деликта, не раскрывающей содержания определяемого понятия.

Отдельно рассматривают так называемые «социологические признаки правонарушения». Как отмечают ученые, социологический подход дает возможность объяснить, почему правонарушение имеет место не только тогда, когда субъект активно действует, покушаясь на общественные отношения, но в ряде случаев и тогда, когда он бездействует². С точки зрения социологов, всякое правонарушение:

– это посягательство на правопорядок (общественные отношения, являющиеся объектом правонарушения, важнейшие для всего социума, потому и урегулированные нормами права);

– осуществляется специфическим способом (т.е. путем совершения деяния, нарушающего устойчивые социальные связи, – не случайно объектом большинства преступлений и административных проступков выступают общественные отношения);

– совершается субъектом, умышленно противостоящим социальным устоям, ставящим их ниже личных интересов;

– общественно опасно (в отличие от правоведов социологи не используют слово «вредность» как альтернативу, подчеркивая опасность всякого посягательства для социального благополучия).

Безусловно, не следует смешивать признаки правонарушения, выработанные юридической и социологической науками. При этом необходимо осознавать социальные последствия незаконных деяний и мотивы субъекта, часто имеющие социальную природу. Поэтому взгляд на правонарушение с иного ракурса представляется полезным, главным образом для лиц,

¹ См.: Трубин Е.М. Практика работы страховых организаций по запросам органов прокуратуры // Юридическая и правовая работа в страховании. 2009. № 4. С. 50.

² Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. М., 2002. С. 385.

правомочных применять меры юридической ответственности.

Анализ признаков всякого явления в конечном счете индуктивно приводит к выработке его дефиниции. Достижение истинного научного знания отражается в научных константах – базовых, краеугольных понятиях любой теории. Для теории юридической ответственности таким понятием, безусловно, является правонарушение.

Учитывая изложенное выше, можно констатировать, что правонарушением является виновное, противоправное, общественно опасное деяние, влекущее юридическую ответственность. Данное определение широко используется в правовой теории, иногда с некоторыми дополнениями.

К примеру, А.В. Мелехин считает, что правонарушение – это виновное, противоправное деяние вменяемого лица, причиняющего вред другим лицам и обществу, влекущее юридическую ответственность¹. Существенные отличия его конструкции в том, что им специально отмечается особый характер субъекта правонарушения – это всегда вменяемое лицо, а также что, с точки зрения ученого, правонарушение не всегда приносит вред всему обществу, иногда страдают лишь отдельные его представители. В защиту позиции автора настоящей работы следует отметить, что эпитет «виновное» уже предполагает наличие у лица четко сформированного отношения к своим поступкам, будь то умысел или неосторожность. Субъект правонарушения вменяем априори: даже в случае совершения им неосторожного деяния для применения мер юридической ответственности необходимо доказать либо возможность предвидения лицом социально опасных последствий (при легкомыслии), либо по умолчанию свойственные лицу внимательность и предусмотрительность (при небрежности), а это невозможно, если субъект невменяем. Следовательно, акцентировать внимание на психическом здоровье субъекта правонарушения целесообразно скорее при его абстрагированном исследовании, чем при выборе формулировки дефиниции противоправного деяния.

Рассматривая объект правонарушения, необходимо подчеркнуть: разделение общественных отношений и законных интересов конкретных лиц не согласуется с теорией права. Абсолютно ясно, что правонарушение не существует вне правовой нормы. Но право как инструмент регулирования социальных процессов уникально именно тем, что его нормы адресуются множеством людей каждому. Оно существует в условиях повседневного взаимодействия людей. И если право требует соблюдения какого-либо запрета, значит это необходимо для нормального функционирования всего общества, поскольку именно обществом этот запрет и установлен. Кроме того, концепция выделения личного интереса из интереса общественного не «вписывается» в схему гражданского общества, для которого

¹ См.: Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

права и интересы одного – цель и забота всех граждан.

Возможно, А.В. Мелехин и хотел обозначить единство частных и общественных интересов, невозможность посягательства на права личности без причинения ущерба всему социуму. В таком случае предложенная дефиниция может рассматриваться как теоретически и практически перспективная.

Н.И. Матузов и А.В. Малько предлагают дефиницию, в которой также отражены обязательность вменяемого состояния субъекта правонарушения и дуализм объекта посягательства¹. При этом авторы не указывают данные характеристики правонарушения в качестве его идентифицирующих признаков. Они отмечают: «...не всякое противоправное поведение образует правонарушение – надо, чтобы последнее было результатом свободного волеизъявления индивида, т.е. осознанным и, следовательно, виновным. Например, противоправное поведение ребенка или душевнобольного, вообще недееспособного лица не является правонарушением, влекущим юридическую ответственность»². Состоятельность приведенного высказывания не подвергается сомнению. Вопрос в другом. Если виновность, по мнению ученых, есть прямое следствие вменяемости правонарушителя, то каков смысл выделения указанного состояния лица в самостоятельный структурный элемент определения? Как представляется, о состоянии лица, совершившего противоправное деяние, с достоверностью позволяет судить признак виновности такого деликта.

Учитывая изложенное, в процессе разработки специального нормативного правового акта об ответственности в системе правоохранительной службы Российской Федерации следует детально урегулировать весь механизм ответственности, включая такой его важнейший элемент, как основания юридической ответственности лиц, исполняющих властно-распорядительные полномочия органов публичной власти.

§ 3. Дисциплинарное взыскание как мера дисциплинарной ответственности служащих правоохранительной службы Российской Федерации

Дисциплинарное взыскание есть наказание, конкретная мера юридической ответственности за совершение дисциплинарного правонарушения.

В зависимости от характера правоотношений (служебные или трудовые) и, следовательно, источника права, регулирующего дисциплину, А.В. Соколов выделяет три вида дисциплинарной ответственности: применяе-

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

мые в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка, в порядке подчиненности и в соответствии с дисциплинарными уставами и положениями, действующими в некоторых министерствах и ведомствах¹. Выделение последнего вида он объясняет тем, что наряду с общими мерами в уставах и положениях содержатся специальные нормы с более жесткими санкциями, распространяющиеся на служащих строго определенного министерства или ведомства.

Подобная классификация представляется не вполне верной, поскольку дисциплинарная ответственность и по трудовому, и по административному праву применяется к субъектам правонарушений преимущественно вышестоящим руководством и не может быть охарактеризована как самостоятельный вид дисциплинарной ответственности. На наш взгляд, верна точка зрения авторов, которые выделяют два вида дисциплинарной ответственности: общую, которая предусмотрена трудовым законодательством (ст. 192 ТК РФ), и специальную².

Специальная дисциплинарная ответственность устанавливается в отношении отдельных категорий работников федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. В нашем случае такой «категорией работников» являются служащие государственной правоохранительной службы, и перечень применяющихся к ним дисциплинарных взысканий определяется соответствующими нормативно-правовыми актами. Как уже не раз отмечалось в настоящем исследовании, регулирование служебной дисциплины могло бы быть гораздо более упорядоченным, если ее существенные основы, в том числе дисциплинарные взыскания, унифицировались бы в Законе о правоохранительной службе. Но в настоящее время исследователь, рассматривающий дисциплинарные взыскания в системе правоохранительной службы, вынужден изучать множество разнообразных нормативных актов и к тому же тратить немало сил и времени на соотнесение различий в характере дисциплинарных санкций, применяющихся в правоохранительных органах с различиями в их функционале и отдельных аспектах служебной деятельности. Такое соотнесение, как правило, говорит или о соответствии специфики дисциплинарного регулирования реальным управленческим целям, или о недоработках законодателя.

А.В. Соколов отмечает, что дисциплинарное взыскание налагается в соответствии с основными принципами юридической ответственности, его применение требует наличия всех элементов состава дисциплинарного проступка и тщательного изучения всех обстоятельств дела, имеющих зна-

¹ См.: Соколов А.В. Ответственность сотрудников оперативных подразделений ФСИН России // Уголовно-исполнительная система : право, экономика, управление. 2010. № 4. С. 17.

² См., например: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чанова. М., 2006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чение для вынесения решения по нему, а также подчинения обязательной нормативно закрепленной процедуре. Все это – гарантии не только объективного установления обстоятельств дела и справедливого решения о применении взыскания, но и обеспечения прав сотрудников правоохранительных органов¹. Нарушение порядка применения дисциплинарного взыскания является основанием для ответственности лица, наделенного дисциплинарными полномочиями. Рассмотрим дисциплинарные взыскания, применение которых предусмотрено для сотрудников государственных органов, в структуре которых реализуется правоохранительная служба.

Согласно ст. 29 Закона о службе в таможенных органах за нарушение служебной дисциплины на сотрудников таможенных органов могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации;
- увольнение из таможенных органов.

Такой же набор санкций предусмотрен Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

В соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел, а также с Приказом МЧС РФ от 21 июля 2003 г. № 442 «О правах и полномочиях должностных лиц Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по применению Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в отношении подчиненных им лиц рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»² на сотрудников органов внутренних дел, Федеральной службы исполнения наказаний и Государственной противопожарной службы могут налагаться следующие виды взысканий:

¹ См.: Соколов А.В. Ответственность сотрудников оперативных подразделений ФСИН России // Уголовно-исполнительная система : право, экономика, управление. 2010. № 4. С. 17.

² О правах и полномочиях должностных лиц Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по применению Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в отношении подчиненных им лиц рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС РФ от 21 июля 2003 г. № 442 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2003. 21 авг.

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- лишение нагрудного знака;
- увольнение со службы.

В пожарно-технических образовательных учреждениях кроме перечисленных видов взысканий применяются взыскания в виде назначения вне очереди в наряд по службе (за исключением назначения в караул или дежурным по подразделению), а также отчисление из учебного заведения.

Относительно перечней, указанных выше, перечень дисциплинарных взысканий, применяющихся к работникам прокуратуры, следует считать расширенным. В соответствии со ст. 41.7 Федерального закона о прокуратуре руководители органов и учреждений прокуратуры имеют также право налагать на них понижение в классном чине, лишение нагрудных знаков «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» и «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации».

В соответствии со ст. 28 Закона о Следственном комитете за неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником Следственного комитета своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь сотрудника Следственного комитета, к нему применяются следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в специальном звании;
- лишение медалей Следственного комитета;
- лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из Следственного комитета по соответствующему основанию.

В настоящее время насущной видится проблема неурегулированности статуса ряда органов исполнительной власти. В частности, до сих пор не определена принадлежность Федеральной службы судебных приставов, что влечет трудности квалификации статуса служащих указанного ведомства. Анализ ряда нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что законодатель видит немалую часть кадрового состава Федеральной службы судебных приставов гражданскими служащими¹. Однако даже без

¹ См., например: О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности феде-

учета этого факта, при рассмотрении дисциплинарного принуждения в системе правоохранительной службы целесообразно проводить сравнение с соответствующими нормами законодательства о государственной гражданской службе.

Статья 57 Закона о гражданской службе Российской Федерации устанавливает для государственных гражданских служащих следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- увольнение с гражданской службы.

В приведенных перечнях есть некоторые различия, однако можно заметить и определенное сходство. К числу общих санкций для службы во всех перечисленных выше государственных органах относятся следующие: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии. Рассмотрим их подробнее.

Замечание является самостоятельным дисциплинарным взысканием. Поэтому необходимо отличать замечание в данном смысле от замечания, которое может быть высказано служащему в порядке совета начальства или сослуживца. Г.А. Корнийчук подчеркивает, что «представитель нанимателя вправе, но не обязан привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. Он может ограничиться устным замечанием, анализом допущенных нарушений должностного регламента, беседой и т.п.»¹. Вариативность действий представителя нанимателя отмечена ученым весьма справедливо, при этом, как представляется, приравнивать замечание как разновидность дисциплинарного взыскания к беседе и «молчаливому» анализу допущенных служащим нарушений он не намеревался. Не совсем ясно, что Г.А. Корнийчук понимает под устным замечанием, поскольку согласно п. 96 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, утвержденного Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохра-

ральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции : указ Президента РФ от 19 ноября 2007 г. № 1554 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2007. 23 нояб.; Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе судебных приставов, и федеральными государственными гражданскими служащими, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе судебных приставов, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера : приказ ФССП РФ от 15 октября 2010 г. № 542 // Рос. газ. 2010. 8 дек.

¹ Корнийчук Г.А. Государственные служащие. Особенности регулирования труда. М., 2006. С. 113.

нительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», замечание и выговор могут быть объявлены лично в устной форме. Как в таком случае дифференцировать замечание и выговор от неправомерной мотивации?

Можно предположить, что ученый имеет в виду предупреждение о необходимости строгого соблюдения дисциплины, не являющееся дисциплинарным взысканием, возможность которого прямо предусмотрена некоторыми нормативными актами¹.

Думается, что суждение автора лишь указывает на предоставленную представителю нанимателя возможность воздержаться от привлечения субъекта дисциплинарного правонарушения к ответственности, применив альтернативные способы воздействия.

К сожалению, замечание и основания его применения исследуются в научной литературе фрагментарно, как правило, в составе трудов более широкой направленности.

Однако наукой выработаны определенные критерии дифференциации дисциплинарных взысканий. Комплексно рассматривая исследования дисциплинарной ответственности государственных служащих и иных категорий работников (а в данном контексте учет норм трудового права представляется вполне уместным), можно утверждать об обязательности учета следующих моментов при определении применимого дисциплинарного взыскания:

- содержания и характера проступка;
- обстоятельств, при которых проступок совершен;
- негативных последствий, которые повлек или мог повлечь совершенный проступок;
- прежнего поведения лица, его совершившего;
- стажа государственной службы;
- иных обстоятельств, характеризующих личность служащего.

Об этом говорит и Дисциплинарный устав таможенной службы (п. 20).

Именно на перечисленные критерии следует полагаться при избрании той или иной дисциплинарной санкции.

Принимая во внимание наличие иных дисциплинарных взысканий, не являющихся увольнением и не влекущих перемещение в должности, следует как можно четче определить случаи применения замечания. В приведенных выше перечнях дисциплинарные взыскания расположены по возрастанию степени общественной вредности соответствующих дисциплинарных проступков. Поэтому замечание следует признать наиболее «мягким» из существующих взысканий.

¹ См., например: Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 47. Ст. 5742.

Целесообразным видится законодательное закрепление градации дисциплинарных проступков, что прямо детерминировало бы выбор конкретной меры дисциплинарной ответственности. Такой точки зрения придерживается и ряд представителей науки административного права¹. Критерием разделения дисциплинарных проступков на группы, очевидно, должна выступать тяжесть дисциплинарного проступка, под которой Ю.Б. Носова предлагает понимать «категорию, качественно характеризующую дисциплинарный проступок и охватывающую характер и степень посягательства на общественные отношения, размер и характер причиненного вреда, а также однократность (неоднократность) дисциплинарного проступка»². Именно она положена в основу классификации, установленной законодательством Республики Казахстан. Согласно Правилам наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан³:

1) незначительным проступком является проступок, совершенный служащим впервые или после снятия ранее наложенного взыскания, который влечет применение к служащему взыскания в виде замечания, выговора или строгого выговора, за исключением проступка, за совершение которого предусмотрено увольнение;

2) значительным проступком является проступок, совершенный служащим повторно в течение шести месяцев при наличии не снятого ранее наложенного взыскания в виде замечания, выговора или строгого выговора, который влечет применение к служащему взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии;

3) серьезным проступком является проступок, за совершение которого предусмотрено увольнение по основаниям в соответствии с действующим трудовым законодательством, законодательством о государственной службе, антикоррупционным законодательством Республики Казахстан.

Такая несложная трехзвенная классификация существенно упорядочила бы ситуацию с применением дисциплинарных взысканий на отечественной государственной службе. При этом необходимо добавить, что всей специфики конкретного дисциплинарного взыскания она не отражает: учи-

¹ См., например: Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 17.

² Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 113.

³ Об утверждении Правил наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 1999 г. № 321 // САПП Республики Казахстан. 2000. № 2. Ст. 489.

тывая преимущественно психологический характер его воздействия, можно предположить, что замечание следует применять (и фактически применяют) за совершение тех деяний, которые имел в виду Г.А. Корнийчук, предлагая использовать устное замечание, проводить анализ допущенных нарушений должностного регламента, беседовать. Замечание избирается в качестве адекватной санкции, вероятно, в сугубо воспитательных целях. Это, к примеру, случаи, когда деяние аналогичного характера или деяние, повлекшее последствия сравнимой степени вредности уже были совершены служащим, но он не понес за них дисциплинарной ответственности. Кроме того, говорить о необходимости объявления замечания могут особый характер поручения, при исполнении которого допущено нарушение дисциплины, личностные качества служащего (своенравность, посредственное отношение к исполнению должностных обязанностей), а также иные факторы.

Таким образом, замечание – это вид дисциплинарной ответственности, в силу своей «мягкости» применяющееся за совершение наименее значительных дисциплинарных проступков.

Популярно мнение, что выговор мало чем отличается от замечания. По утверждению Ф.П. Васильева, при малозначительности дисциплинарных правонарушений необходимо налагать выговоры и строгие выговоры, а также объявлять о неполном служебном соответствии¹. Замечание как разновидность дисциплинарного взыскания им не рассматривается.

В то же время ученые отмечают неоправданно частое применение замечания и выговора, даже в тех случаях, когда, казалось бы, характер совершенного правонарушения требует однозначно жесткой реакции представителя нанимателя. Анализ исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления законодательства о противодействии коррупции, проведенный А.В. Кудашкиным, показывает, что за нарушения, связанные с конфликтом интересов, как правило, юридические санкции не применяются, а если и применяются, то чаще всего меры дисциплинарного воздействия в форме объявления замечания или выговора. Увольнение с государственной или муниципальной службы за вышеуказанные наиболее распространенные коррупционные правонарушения не применяются². Автор констатирует, что указанное положение дел никоим образом не стимулирует должностных лиц к правомерному поведению и соблюдению закона.

В некотором роде отождествление выговора с замечанием обоснованно. Характер воздействия указанных дисциплинарных взысканий существенно не различается, да и случаи их применения практически однотип-

¹ Васильев Ф.П. Вопросы борьбы с коррупцией и ее проблемы // Безопасность бизнеса. 2009. № 4. С. 32.

² См.: Кудашкин А.В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 59.

ны. К тому же надо учитывать тот факт, что согласно п. 5 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках», сведения о взысканиях в трудовую книжку не вносятся, за исключением случаев, когда дисциплинарным взысканием является увольнение¹. Как представляется, такое положение дел есть частное проявление нечеткого регулирования дисциплинарных взысканий на государственной службе. По справедливому замечанию С.Е. Чаннова, «при существующем многообразии дисциплинарных взысканий далеко не все они отличаются друг от друга по фактическим последствиям для государственного служащего»².

В действующем законодательстве выговор и замечание обособлены, оба эти взыскания применяются на практике. Каковы же их различия?

Та же «линейка» дисциплинарных наказаний говорит о том, что выговор является более строгой санкцией, нежели замечание. Представляется, что выговор следует применять к служащим, в отношении которых уже было применено дисциплинарное взыскание в форме замечания, если повторное нарушение в случае его совершения впервые каралось бы замечанием, и если иные факторы не свидетельствуют о необходимости применения взыскания более строгого, чем простой выговор. Выговор может также использоваться при привлечении служащего к дисциплинарной ответственности впервые, если это целесообразно с учетом обстоятельств совершения проступка и (или) его негативных последствий, прежнего поведения и личностных качеств правонарушителя.

Применение различных дисциплинарных взысканий в случаях совершения аналогичных проступков отрицательно сказывается на функционировании системы правоохранительной службы. В тех случаях, когда виновник конкретного нарушения служебной дисциплины – сотрудник какого-либо правоохранительного органа – мог бы понести соразмерное, более суровое наказание, сотрудник другого органа может уйти от реальной ответственности за счет применения к нему неких «промежуточных» санкций.

Видится целесообразным упразднение дисциплинарных взысканий, применяющихся в системе правоохранительной службы и дублирующих какие-либо иные дисциплинарные санкции по характеру последствий для правонарушителя и степени мотивирующего воздействия.

Речь идет, в частности, о не вполне ясном соотношении замечания, выговора и строгого выговора. Синтаксическая конструкция «строгий выговор» отрицает строгость выговора простого. В то же время «мягкость»

¹ О трудовых книжках : постановление Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 16. Ст. 1539.

² Чаннов С.Е. Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение. М., 2009. С. 186.

выговора нормативно не установлена. Как представляется, это обусловлено в первую очередь отсутствием четкой градации самих дисциплинарных правонарушений, неясностью ее критериев. Со стороны кажется, что выговор допустимо применять к деликтам «средней грубости», поскольку для наименее значительных предусмотрено замечание.

Учитывая практическое искажение смысла указанных дисциплинарных взысканий, допустимо упразднить возможность применения к правоохранительным служащим строгого выговора, предусмотренную рядом ведомственных нормативных актов. При этом целесообразно применение замечания, выговора и иных дисциплинарных взысканий более четко связать с тяжестью совершенного нарушения служебной дисциплины. В выговоре предлагается видеть некое подобие применяющегося в настоящее время строгого выговора – санкцию хотя и не грозящую сотруднику крайне негативными последствиями, но подтверждающую его вину в достаточно дерзком и опасном для интересов правоохранительной службы деянии. Указанным образом, как представляется, будут искоренены попытки «смешать» выговор и замечание, образовав некую «искусственную совокупность предупредительных мер воздействия».

Предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии заимствовано из дисциплинарных уставов военной службы. Поэтому в целях анализа сущности данной санкции разумно обратиться к нормам права, регулирующим военную службу. Как замечает А.В. Ковалев, рассматривая подобную тематику применительно к военной службе, для того чтобы можно было дать определение понятию «предупреждение о неполном служебном соответствии», необходимо уточнить, что включает в себя служебное соответствие или как синоним более распространенное понятие – «соответствие занимаемой должности»¹.

Дефиниции данного термина в нормативных правовых актах не содержится. Тем не менее общие положения, содержащие качественные характеристики военнослужащих, определяющие соответствие их должностному предназначению, содержатся в Инструкции о порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной Приказом Министра обороны РФ от 6 апреля 2002 г. № 100 «О порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил Российской Федерации»² и перечисляются в отзыве на военнослужащего, составляемом его непосредственным (прямым) командиром (начальником) в

¹ Ковалев А.С. Предупреждение о неполном служебном соответствии : понятие, основания, последствия наложения данного взыскания // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил Российской Федерации : приказ Министра обороны РФ от 6 апреля 2002 г. № 100 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2002. 22 мая.

целях проведения аттестации военнослужащего:

- уровень профессиональной подготовки, знание общевоинских уставов, наставлений, своих обязанностей по занимаемой воинской должности и их выполнение, готовность к выполнению обязанностей при переводе с мирного на военное и в военное время, совершенствование профессиональных знаний в системе командирской (профессионально-должностной) подготовки и самостоятельно, ученая степень и ученое звание, умение применять полученные знания на практике, область деятельности, в которой аттестуемый проявил наибольшие способности и достиг высоких результатов, наличие боевого опыта;

- личная дисциплинированность и исполнительность, требовательность к себе и подчиненным;

- организованность в работе, умение определить главное направление в обеспечении высокого уровня боевой и мобилизационной готовности, способность качественно выполнять поставленные задачи, проявлять инициативу, быстро ориентироваться и умело действовать в сложной обстановке;

- умение руководить, обучать и воспитывать подчиненный личный состав и сочетать высокую требовательность с заботой о нем;

- оценка состояния подразделения (воинской части, соединения, объединения), которым командует, или участка работы, за который отвечает аттестуемый (дисциплина, уровень укомплектованности, боевая и мобилизационная готовность, боевая подготовка, освоение военной техники и оружия, состояние вооружения, военной техники и материально-технических средств, наличие (отсутствие) утрат, недостачи, порчи и хищения военного имущества, состояние командирской (профессионально-должностной) подготовки, наличие кадрового резерва и работа с ним, качество работы с младшими офицерами и т.п.);

- способность критически оценивать свою деятельность, творчески подходить к делу, настойчивость в выполнении должностных обязанностей, авторитет в воинском коллективе, умение организовать обеспечение защиты государственных секретов, моральные и психологические качества;

- состояние здоровья в соответствии с медицинскими заключениями, работоспособность и физическая подготовка.

А.В. Ковалев делает логичный вывод, что под служебным соответствием следует понимать добросовестное исполнение требований законодательства, предъявляемых к военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, и личную дисциплинированность¹.

Следовательно, неполное служебное соответствие – неисполнение

¹ См.: Ковалев А.С. Предупреждение о неполном служебном соответствии : понятие, основания, последствия наложения данного взыскания // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

либо ненадлежащее исполнение требований законодательства, предъявляемых к военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, и низкая личная дисциплинированность военнослужащего.

О целесообразности использования подобного подхода применительно к государственной правоохранительной службе косвенно свидетельствует Закон о службе в таможенных органах, указывающий в числе дисциплинарных взысканий «предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации».

Обращение к нормативным актам, регулирующим прохождение аттестации государственными служащими, обосновано и потому, что цели данной процедуры совпадают с целями, стоящими перед лицом, уполномоченным применять дисциплинарное взыскание – «предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии». Целью каждого из них является выяснение степени соответствия служащего занимаемой им должности.

Пункт 2 Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»¹ прямо указывает, что аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Согласно п. 79 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ аттестация проводится для определения уровня профессиональной подготовки сотрудников и их соответствия занимаемой должности.

В Положении о Комиссии при Президенте Российской Федерации по проведению внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава в этих органах, утвержденном Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 251 «О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»², указано, что основными задачами указанной Комиссии являются:

а) проведение внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава в этих органах (далее – аттестуемые сотрудники);

б) оценка профессиональной служебной деятельности аттестуемого

¹ Рос. газ. 2005. 3 февр.

² О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 251 в ред. указов Президента РФ от 18 апреля 2011 г. № 455, от 12 мая 2011 г. № 635 // Рос. газ. 2011. 1 марта ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 17. Ст. 2335, № 20. Ст. 2795.

сотрудника на основе определения его соответствия требованиям по должности, подлежащей замещению, лицами высшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, с учетом стажа и опыта работы, участия в решении поставленных перед ним задач, сложности выполняемой работы, ее эффективности и результативности;

в) оценка профессиональных и личностных качеств аттестуемого сотрудника, необходимых для назначения его на должность, подлежащую замещению лицами высшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации;

г) подготовка по результатам внеочередной аттестации предложений Президенту Российской Федерации о кандидатурах на должности, подлежащие замещению лицами высшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации;

д) выработка рекомендаций МВД России по формированию кадрового состава органов внутренних дел Российской Федерации.

По результатам внеочередной аттестации Комиссией принимается в отношении аттестуемого сотрудника одно из следующих решений:

а) рекомендовать для прохождения службы в полиции (ином подразделении внутренних дел Российской Федерации) на должность, которая подлежит замещению лицами высшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и на которую аттестуемый сотрудник претендует;

б) рекомендовать для прохождения службы в полиции (ином подразделении внутренних дел Российской Федерации) на должности с меньшим объемом полномочий или на нижестоящие должности;

в) не рекомендовать для прохождения службы в полиции, предложить продолжить службу в ином подразделении внутренних дел Российской Федерации на другой, в том числе нижестоящей должности.

При этом следует отметить: хотя и при процедуре аттестации, и при выборе подлежащего наложению дисциплинарного взыскания оцениваются тождественные обстоятельства и факты, а также личные качества служащего, поводы для таких оценок различны. Аттестация производится планоно или внепланово (например, в связи с реорганизацией органа государственной власти – как в приведенном примере с органами полиции), и в абсолютном большинстве случаев поводы ее проведения обусловлены скорее перманентной необходимостью обеспечения высокой квалификации государственных служащих в органе государственной власти. В данном случае повод для рассмотрения вопроса о соответствии служащего требованиям по его должности – иной, очевидно, негативный – совершенные служащим дисциплинарного проступка.

Часть 1 ст. 21 Закона о Следственном комитете гласит, что аттестация сотрудников Следственного комитета проводится в целях определения их соответствия занимаемой должности и уровня их квалификации.

На основе анализа содержания указанных выше нормативных актов

можно сделать вывод о том, что служебное (должностное) соответствие характеризуется:

- соответствием профессиональных качеств служащего требованиям, предъявляемым к лицу, замещающему конкретную должность государственной службы;
- соответствием личных качеств служащего требованиям, предъявляемым к лицу, замещающему конкретную должность государственной службы;
- соответствием состояния здоровья служащего требованиям, предъявляемым к лицу, замещающему конкретную должность государственной службы.

Из текста ч. 1 ст. 16 Закона о Следственном комитете также следует, что требования, предъявляемые к служащим, замещающим те или иные должности правоохранительной службы в Следственном комитете Российской Федерации, заключаются в основном в соответствии профессиональных и моральных качеств, а также состояния здоровья служащего возлагаемым на него служебным обязанностям.

Согласно п. 17 Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

При этом должны учитываться результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы гражданского служащего, соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, – также организаторские способности.

Очевидно, этими же критериями должен руководствоваться уполномоченный субъект при принятии решения о наложении предупреждения о неполном служебном (должностном) соответствии. Необходимо отметить, что критерии оценки личностных качеств служащего в законодательстве описываются весьма поверхностно. Более того, сделать вывод, какие именно личные качества служащего должны приниматься во внимание, затруднительно.

Как уже было сказано, положения Закона о Следственном комитете упоминают профессиональные и моральные качества служащего, что, как представляется, подразумевает тождество личностных и моральных ка-

честв. Следовательно, при оценке последних могут использоваться методы, рассмотренные в рамках анализа основания дисциплинарной ответственности на правоохранительной службе – совершения проступка, порочащего честь правоохранительного служащего. Поскольку исследуемое дисциплинарное взыскание носит предупредительный характер, т.е. имеет одной из своих целей частную превенцию дисциплинарных правонарушений, основанием для его наложения должны являться аморальные действия, не позволяющие сделать категоричный вывод о невозможности исправления поведения служащего и в наименьшей степени «бросающие тень» на имидж правоохранительного органа.

Ненадлежащее состояние здоровья служащего, очевидно, не может являться основанием для применения какого-либо дисциплинарного взыскания, поскольку такими основаниями могут выступать только виновные деяния. Согласно теории права совершение деяния – юридический факт, зависящий от воли и сознания субъекта, а состояние здоровья – юридический факт иного порядка, так называемое «правовое состояние»¹. Точнее, юридическим фактом оно будет являться лишь в совокупности с принятием медицинской комиссией соответствующего заключения («сложный комплексный юридический факт»²). Правовым последствием указанного юридического факта будет возникновение оснований для принятия конкретного решения аттестационной комиссией, а не лицом, уполномоченным налагать дисциплинарные взыскания. В полной мере данный вывод распространим и на дисциплинарную ответственность сотрудников таможенных органов. Согласно ст. 29 Закона о службе в таможенных органах в числе дисциплинарных взысканий, применяющихся к данной категории правоохранительных служащих, указано предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации. Согласно Дисциплинарному уставу таможенной службы Российской Федерации основанием для применения указанного взыскания является приказ начальника, основанный на решении аттестационной комиссии.

От замечания и выговора предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии отличается, по крайней мере, большей степенью конкретики: служащему, совершившему дисциплинарный проступок, не просто указывается на недостатки исполнения им служебных обязанностей, до его сведения доводится, что эти недостатки свидетельствуют о несоответствии его квалификации занимаемой должности. Это в некотором роде «последний (а иногда одновременно первый и последний) звонок» для служащего. Применение к сотруднику правоохранительного органа указанного взыскания говорит о необходимости изменения его подхода к исполнению служебных обязанностей и повышения квалификации.

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

Таким образом, бóльшая по сравнению с замечанием и выговором строгость рассматриваемого дисциплинарного взыскания совершенно очевидна.

Строгий выговор хотя и не встречается во всех источниках служебного права, все же довольно распространен, ввиду чего некоторые авторы склонны относить его к «общим» санкциям, присовокупляя к рассмотренным выше¹.

Хотя из самого наименования данного дисциплинарного взыскания следует его применение в случаях совершения более тяжелых дисциплинарных взысканий, чем наказуемые замечанием и выговором, некоторые авторы утверждают обратное. Ф.П. Васильев придерживается мнения, что его целесообразно применять лишь к субъектам малозначительных дисциплинарных проступков². Оно, безусловно, не столь строго, как, к примеру, понижение в должности или специальном звании, и, тем более, увольнение со службы. Интересен вопрос соотношения строгого выговора и предупреждения о неполном служебном (должностном) соответствии. Упоминание в большинстве приведенных выше перечней до предупреждения о неполном служебном соответствии говорит о том, что законодатель рассматривает строгий выговор как дисциплинарное взыскание, предписанное к применению за проступки меньшей степени общественной вредности, чем предупреждение о неполном служебном соответствии. С точки зрения служащего, совершившего соответствующее правонарушение, строгий выговор означает доведение до сведения служащего информации о неудовлетворенности ненадлежащим исполнением (неисполнением) им служебных обязанностей в строгой форме. Как представляется, объявление служащему строгого выговора в устной форме и лично уполномоченным субъектом практически исключено, поскольку строгость данной санкции должна явствовать в том числе и из порядка ее применения.

Предупреждение о неполном служебном соответствии видится более конкретным по содержанию. При наложении этой санкции служащему необходимо указать, какие именно его личные и (или) профессиональные качества не соответствуют требованиям, предъявляемым к лицам, замещающим конкретную должность. Иначе избрание именно этой меры дисциплинарной ответственности просто бессмысленно. Кроме того, применение предупреждения о неполном служебном соответствии указывает на озабоченность начальства качеством исполнения служащим своих обязанностей или моральным аспектом его поведения и в связи с этим постановке вопроса о целесообразности замещения им его должности в дальнейшем.

¹ См.: Кулешов И.В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих РФ : общее и особенное // ЧиновникЪ. № 205.

² См.: Васильев Ф.П. Вопросы борьбы с коррупцией и ее проблемы // Безопасность бизнеса. 2009. № 4. С. 33.

Строгий выговор, по нашему мнению, не столь конкретен, он скорее является убедительной просьбой руководства качественно изменить свое служебное и (или) внеслужебное поведение.

Понижение в должности – мера ответственности, подлежащая применению в случае, если ответ на вопрос о соответствии служащего должности, занимаемой в момент совершения дисциплинарного проступка, однозначно отрицателен, при этом тяжесть совершенного проступка не достаточна для увольнения служащего с правоохранительной службы.

Как указывает ст. 47 Закона о службе в таможенных органах, аттестация сотрудников таможенных органов проводится для решения вопросов о:

- 1) соответствии сотрудника таможенного органа занимаемой должности;
- 2) представлении сотрудника таможенного органа к государственной награде Российской Федерации.

Согласно ч. 16 ст. 48 Закона о гражданской службе в течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

- 1) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- 3) понижается в должности гражданской службы.

Таким образом, понижение в должности является следствием принятого аттестационной комиссией решения – очевидно, о несоответствии служащего замещаемой должности гражданской службы.

Как представляется, принятие решения о понижении служащего в должности в качестве меры дисциплинарной ответственности также должно быть сопряжено с выводом о полном несоответствии служащего занимаемой должности. При рассмотрении дисциплинарного взыскания «предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии» были определены «параметры измерения» степени соответствия служащего занимаемой должности – его профессиональные и личные (моральные) качества. Думается, именно на основе анализа указанных качеств субъект, уполномоченный налагать дисциплинарные взыскания, и должен делать вывод о полном несоответствии лица занимаемой должности. Здесь следует также заметить, что состояние здоровья служащего не должно служить основанием для понижения служащего в должности как дисциплинарной санкции.

Согласно Положению о службе в органах внутренних дел взыскание в виде понижения в должности не применяется к сотрудникам органов внутренних дел, замещающим должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федера-

ции (ст. 38).

Собственно «снижение в специальном звании» применяется, например, к сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь сотрудника Следственного комитета.

Согласно ст. 20 Закона о Следственном комитете сотрудникам Следственного комитета (кроме военнослужащих) присваиваются следующие специальные звания:

- 1) младшие специальные звания:
 - а) младший лейтенант юстиции;
 - б) лейтенант юстиции;
 - в) старший лейтенант юстиции;
 - г) капитан юстиции;
- 2) старшие специальные звания:
 - а) майор юстиции;
 - б) подполковник юстиции;
 - в) полковник юстиции;
- 3) высшие специальные звания:
 - а) генерал-майор юстиции;
 - б) генерал-лейтенант юстиции;
 - в) генерал-полковник юстиции;
 - г) генерал юстиции Российской Федерации.

Формулировка данного дисциплинарного взыскания варьируется в зависимости от органа государственной власти. Соответственно разнятся и неблагоприятные последствия, которые претерпевают служащие правоохранительных органов. На сотрудников органов внутренних дел, Федеральной службы исполнения наказаний и Государственной противопожарной службы может налагаться снижение в специальном звании на одну ступень, на работников прокуратуры – понижение в классном чине.

Сотрудникам полиции присваиваются следующие специальные звания:

- 1) рядовой состав – рядовой полиции;
- 2) младший начальствующий состав – младший сержант полиции, сержант полиции, старший сержант полиции, старшина полиции, прапорщик полиции, старший прапорщик полиции;
- 3) средний начальствующий состав – младший лейтенант полиции, лейтенант полиции, старший лейтенант полиции, капитан полиции;
- 4) старший начальствующий состав – майор полиции, подполковник полиции, полковник полиции;
- 5) высший начальствующий состав – генерал-майор полиции, генерал-лейтенант полиции, генерал-полковник полиции, генерал полиции Российской Федерации (ч. 1 ст. 26 Закона о полиции).

Так как Закон о гражданской службе более конкретен в формулиров-

ке соответствующего дисциплинарного взыскания (напомним, на гражданских служащих может налагаться понижение в специальном звании на одну ступень), то, вероятно, на правоохранительных служащих может налагаться взыскание в форме снижения (понижения) в звании на несколько ступеней. Таким образом, данная мера дисциплинарной ответственности достаточно строга и, как представляется, предписана к применению за совершение дисциплинарных проступков большой общественной вредности.

В системе прокуратуры Российской Федерации устанавливаются следующие классные чины:

- младший юрист;
- юрист 3 класса;
- юрист 2 класса;
- юрист 1 класса;
- младший советник юстиции;
- советник юстиции;
- старший советник юстиции;
- государственный советник юстиции 3 класса;
- государственный советник юстиции 2 класса;
- государственный советник юстиции 1 класса;
- действительный государственный советник юстиции¹.

Для отдельных органов, в которых реализуется правоохранительная служба, характерна возможность применения специфических дисциплинарных взысканий.

В органах внутренних дел, в Федеральной службе исполнения наказаний и Государственной противопожарной службе это лишение нагрудного знака, в органах прокуратуры – лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» и лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», в Следственном комитете – лишение медалей Следственного комитета и лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации».

Без сомнения, самым строгим из дисциплинарных взысканий, применяющихся к государственным служащим, является увольнение со службы. Оно применяется к служащим всех без исключения органов государственной власти, в том числе и правоохранительных.

В отличие от остальных санкций основания увольнения со службы указаны в административном законодательстве достаточно четко. К примеру, однократное грубое нарушение служебной дисциплины или систематические нарушения служебной дисциплины являются основанием для увольнения сотрудника со службы в таможенных органах. При этом сис-

¹ Об утверждении Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 27. Ст. 3185.

тематическим нарушением служебной дисциплины является повторное совершение в течение года сотрудником, имеющим дисциплинарное взыскание, дисциплинарного проступка.

Перечень грубых нарушений служебной дисциплины установлен п. 18 Дисциплинарного устава таможенной службы, к ним относятся следующие:

1) невыполнение сотрудником обязанностей, установленных подп. 1, 3 и 7 п. 1 ст. 17 Закона о службе в таможенных органах;

2) утрата сотрудником документов, предоставляющих право перемещения товаров или транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, а также имущества, задержанного или конфискованного при осуществлении таможенного оформления или таможенного контроля, личной номерной печати, боевого оружия;

3) прогул (в том числе отсутствие сотрудника на службе более трех часов в течение установленного ежедневного служебного времени) без уважительных причин;

4) появление сотрудника на службе в нетрезвом состоянии, в состоянии наркотического или токсического опьянения;

5) несоблюдение ограничений, установленных для сотрудников ст. 7 Закона о службе в таможенных органах.

Данный перечень демонстрирует, что в зависимости от правоохранительного органа, служащим которого совершен дисциплинарный проступок, применение увольнения может обладать определенной спецификой. Например, согласно Закону о Следственном комитете дисциплинарное взыскание в виде увольнения к сотруднику Следственного комитета, награжденному нагрудным знаком «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации», может быть применено только с согласия Председателя Следственного комитета. Пункт 6 ч. 2 статьи 30 данного Закона указывает на возможность увольнения по инициативе руководителя следственного органа или учреждения Следственного комитета в случае нарушения Присяги сотрудника Следственного комитета Российской Федерации и (или) совершения проступка, порочащего честь сотрудника Следственного комитета.

Часть 1 ст. 40 Закона о полиции среди оснований увольнения со службы в полиции устанавливает: нарушение сотрудником полиции условий контракта о прохождении службы в полиции; грубое нарушение служебной дисциплины; совершение проступка, порочащего честь сотрудника полиции; неоднократные нарушения служебной дисциплины при наличии у сотрудника полиции дисциплинарного взыскания, примененного в письменной форме. Сотрудник полиции может быть также уволен со службы в полиции за несоблюдение ограничений и запретов, установленных для сотрудников полиции Законом о полиции и другими федеральными законами.

Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохрани-

тельной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (п. 142) предусмотрена возможность увольнения сотрудника из органов наркоконтроля в связи с однократным грубым нарушением или систематическим нарушением служебной дисциплины.

К грубым нарушениям служебной дисциплины, в свою очередь, относятся:

- невыполнение сотрудником обязанностей, установленных подп. 1, 3 и 7 п. 61 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ¹;
- утрата сотрудником боевого оружия;
- прогул, в том числе отсутствие сотрудника на службе более четырех часов в течение установленного ежедневного служебного времени без уважительных причин;
- появление сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;
- несоблюдение ограничений, установленных для сотрудников Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Таким образом, увольнение – наиболее строгая мера дисциплинарной ответственности, предусмотренная для правоохранительных служащих. Оно применяется за однократное грубое нарушение служебной дисциплины либо за неоднократные (систематические) ее нарушения. Для применения этой санкции установлена специальная процедура, которая будет рассмотрена ниже. Как представляется, специфика и самого увольнения, и процедуры его применения в полной мере согласуется с общими принципами трудового и служебного права, а также характером соответствующих противоправных посягательств сотрудников правоохранительных органов.

Итак, анализируя дисциплинарные взыскания, предусмотренные для служащих правоохранительной службы, можно констатировать необходимость унификации не только перечня санкций применяющихся к правоохранительным служащим в различных государственных органах, но и оснований применения мер дисциплинарной ответственности.

¹ В частности, это обязанности:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации и нормативные правовые акты ФСКН России;
- исполнять приказы, распоряжения и указания начальников органов наркоконтроля, за исключением незаконных или не имеющих отношения к исполнению им служебных обязанностей;
- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

И.Г. Савин справедливо отмечает, что в отсутствие специального федерального закона о правоохранительной службе на сотрудников различных правоохранительных органов налагаются различные дисциплинарные взыскания, перечень которых значительно шире предусмотренного ТК РФ¹. Но суть проблемы даже не в этом – отчасти такое разнообразие дисциплинарных взысканий обусловлено особенностями служебной деятельности (лишение нагрудных знаков, снижение в специальном звании). Существует потребность в установлении единых оснований конкретных дисциплинарных санкций в системе правоохранительной службы, а также в формировании единообразной практики наказания за совершение мало-значительных дисциплинарных проступков, за совершение которых применяются лишь методы морального воздействия.

Как представляется, наиболее приемлемым способом осуществления такой унификации является подробная регламентация применения дисциплинарных взысканий в федеральном законе – «Дисциплинарном уставе правоохранительной службы Российской Федерации», конкретизирующем базисные положения Закона о правоохранительной службе.

§ 4. Поощрение в системе правоохранительной службы Российской Федерации

В юридической науке поощрение в праве рассматривается и как средство достижения целей права², и как фактор, мотивирующий к желательному поведению³, и как метод правового регулирования⁴, и как метод государственного управления⁵, и как поощрительные правоотношения⁶.

Поощрение правоохранительных служащих в определенной степени сообразно всем перечисленным вариантам понимания термина.

Во-первых, поскольку меры поощрения применяются за эффективную служебную деятельность, осуществляемую в соответствии с законодательством, должностным регламентом, служебным контрактом и иными

¹ См.: Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность военнослужащих и сотрудников органов правоохранительной службы (сравнительно-правовой анализ) // Военное право. 2010. № 2.

² См., например: Малько А.В. Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3. С. 26–36.

³ См., например: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. 184 с.

⁴ См.: Самощенко И.С., Сырых В.М. О методах познания государственно-правовых явлений // Советское государство и право. 1975. № 9. С. 10–16.

⁵ См.: Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении. Ярославль, 1993. URL: <http://aliansbooks.ru> (дата обращения: 10.09.2010).

⁶ См.: Скобелкин В.Н. Поощрительные правоотношения // Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования. Томск, 1991. С. 153–161.

нормами, регулирующими служебное поведение, они выступают инструментами стимулирования к правомерному поведению.

Во-вторых, они не просто мотивируют воздерживаться от противоправного поведения – этой цели служат, в первую очередь, меры юридической ответственности. Меры поощрения применяются к служащим, эффективно и качественно исполняющим свои полномочия, а значит, действующим в соответствии с пожеланиями законодателя.

В-третьих, воздействие, оказываемое поощрительными нормами служебного права, вполне может быть охарактеризовано как стимулирующее к активному правомерному поведению, т.е., по сути, как одно из проявлений метода правового регулирования – наделения субъективным правом. Более того, некоторые ученые видят в поощрении дополнительный предупредительный (превентивный) способ правового регулирования¹.

В учебной литературе традиционно рассматриваются два универсальных метода управляющего воздействия в системе государственного управления: убеждение и принуждение². К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных и других мер морального значения. Поэтому применение мер поощрения на государственной службе действительно может рассматриваться как метод государственного управления служебными отношениями. Думается, тезисы ученых «служебная дисциплина обеспечивается посредством в первую очередь самосознания сотрудников, а также при помощи правовых средств укрепления дисциплины, к которым следует относить поощрения и дисциплинарные взыскания»³ и «они (взыскания и поощрения) призваны воздействовать на сознание сотрудников полиции с целью возбуждения интереса к совершению определенных действий, влекущих общественное признание и получение морального или материального одобрения» вполне допустимо толковать расширенно, применительно ко всей правоохранительной службе.

Правоотношения, возникающие в процессе применения поощрений весьма специфичны, что обусловлено их детальной нормативной регламентацией и особенностями осуществления государственной службы в отдельных органах государственной власти. Таким образом, существует самостоятельный вид отношений, урегулированных правом, – поощрительные правоотношения.

При этом поощрение представляется не менее действенным инструментом профилактики дисциплинарных правонарушений, чем дисциплинарные взыскания. Особенно трудно преуменьшить значение поощритель-

¹ См.: Алексеев С.С. Теория государства и права : учебник. М., 1998. С. 281.

² См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник. М., 2010. С. 502.

³ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) / Ю.Е. Аврутин [и др.]. М., 2011. С. 269.

ной практики для минимизации коррупционных проявлений на государственной службе в целом и на правоохранительной службе в частности. Подобное мнение достаточно распространено. К примеру, А.Н. Караваев настаивает на недопустимости игнорирования моральных стимулов служебной деятельности: всевозможных поощрений, наград, официального признания заслуг, популяризации лучшей практики. В любой общественно полезной деятельности мерам поощрительного характера должно уделяться особое внимание¹. Автор сожалеет, что применительно к государственной службе поощрительные нормы практически не исследовались.

В большинстве случаев законодательство предусматривает для служащих достаточный набор гарантий, льгот и иных мотивационных инструментов, не связанных с применением принуждения. Хотелось бы обратить внимание не на нормативное регулирование применения поощрений, а на практическую реализацию правовых установлений. И в этом контексте позиция А.Н. Караваева представляется убедительной.

Важность поощрения как стимула к эффективной служебной деятельности не подвергается сомнению. Е.В. Трунина отмечает, что поощрение является важным средством воспитания сотрудников и укрепления служебной дисциплины в таможенных органах². Думается, применимо к правоохранительной службе и мнение ряда авторов, что поощрение служащего есть форма признания его заслуг, публичного оказания почета путем предоставления установленных нормативными правовыми актами льгот и преимуществ³.

Одна из основных проблем, связанных с применением поощрений, так называемая «проблема усмотрения правоприменителя». В достаточной степени она не изучалась, однако есть, по мнению некоторых исследователей, все основания утверждать, что усмотрение при реализации поощрительных норм права существует⁴. Рассмотрение указанной проблематики на данном этапе исследования видится уместным, поскольку усмотрение правоприменителя выступает основным препятствием распространения поощрительной практики в системе государственной правоохранительной службы. Усмотрение при применении поощрений, в сущности, является частным случаем административного усмотрения, борьба с которым, по мнению Ю.Н. Старилова, является одновременно одной из

¹ См.: Караваев А.Н. Поощрение в системе правоохранительной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

² Трунина Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации" (постатейный). М.: Юстициформ, 2010. С. 92.

³ Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (постатейный). 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Строкин А.А. Усмотрение правоприменителя при поощрении // Адвокат. 2009. № 6. С. 59.

целей и одним из направлений административной реформы¹.

Представитель нанимателя не обязан применять поощрения, это является его правом. Реализация дискреционных полномочий, предоставленных представителю нанимателя на правоохранительной службе, во многих случаях осуществляется неравномерно. К примеру, говоря о путях реформирования органов внутренних дел, специалисты отмечают, что чаще всего меры материальной и нематериальной мотивации применяются в отношении служащих высшего начальствующего, реже – среднего начальствующего, гораздо реже – младшего начальствующего состава². А.А. Строкиным предложено определение, согласно которому усмотрение правоприменителя при поощрении представляет собой правомочие правоприменителя по выбору решения о возможности стимулирования социальной активности субъектов в пределах, установленных законом, в соответствии со своим правосознанием и волей законодателя, а также исходя из обстоятельств поощрительного дела³. Из данной дефиниции следует, что решающее значение при применении поощрений на государственной службе имеет фактор субъективного выбора управомоченного лица. Поэтому грамотное и эффективное применение поощрений будет возможно лишь по результатам создания унифицированной системы поощрений сотрудников правоохранительных органов и закрепления более четкого перечня обязательных оснований применения к служащим мер поощрения.

При этом необходимо избегать абсолютизации правового регулирования поощрительной практики, поскольку предусмотреть все случаи возможных злоупотреблений нереально. Как отмечает А.А. Головкин, усмотрение было и будет «постоянным спутником» управления и руководства различными жизненными процессами в области политики, экономики, культуры и иных сферах общественной жизни⁴. Автор уверен, что минимизации злоупотреблений служебными полномочиями (в нашем случае – поощрительными) должно соответствовать четкое знание руководящим составом государственных органов действующего законодательства, собственной компетенции, а также науки управления.

Впрочем, вопрос основания применения конкретного поощрения дискуссионен. Как отмечено выше, поощрение есть в том числе стимул к эффективному исполнению служащими их должностных обязанностей,

¹ Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 38.

² «Дебаты»: сколько будут получать полицейские. URL: <http://www.vesti.ru/videos?vid=329931> (дата обращения: 09.04.2011).

³ См.: Строкин А.А. Усмотрение правоприменителя при поощрении // Адвокат. 2009. № 6. С. 62.

⁴ См.: Головкин А.А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (некоторые проблемы теории и практики) // Право и политика. 2006. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

фактор оптимизации управленческих процедур. Ряд правовых норм подтверждает, что для законодателя первичны иные основания применения поощрений. В частности, согласно п. 12 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации поощрения применяются к сотрудникам таможенных органов за добросовестное исполнение должностных обязанностей. То же основание применения поощрений установлено п. 90 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. «Добросовестность исполнения должностных обязанностей» в данном контексте означает их надлежащее выполнение, соблюдение предусмотренных запретов и ограничений, т.е. соблюдение служебной дисциплины. Бесспорно, поощрение наиболее дисциплинированных служащих целесообразно, поскольку воспитывает кадровый состав органов государственной власти в духе уважения к правовым предписаниям и ответственности за результат служебной деятельности. Однако, памятуя о том, что поощрительные мероприятия должны быть направлены на мотивацию к желательному поведению, не следует ограничивать их осуществление теми основаниями, которые закреплены в действующем законодательстве. Учеными одобряется понимание правового поощрения как акта позитивного стимулирования к желаемому поведению, оно характеризуется как «форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия»¹. Соблюдение служебной дисциплины, обеспеченное принудительной силой государства в виде ответственности за совершение дисциплинарных проступков, не может трактоваться как добровольное. Таким образом, следует говорить о пробельности многих нормативных актов административного права, а также об игнорировании законодателем конструктивного потенциала правового поощрения.

Современное государственное управление должно осуществляться цивилизованными методами с применением новейших достижений науки, причем не только науки менеджмента. Поэтому целесообразно установить возможность применения поощрений за интенсификацию управленческих процедур; вовлечение результатов инновационной деятельности, если оно позволило оптимизировать управленческий процесс; активное участие в общественной работе. Разумеется, при применении мер поощрения по предложенным основаниям должны учитываться показатели соблюдения служебной дисциплины, т.е. ныне действующие основания.

Безусловно, реализация изложенных идей невозможна без конкрети-

¹ См., например: Гущина Н.А. Сущностная природа правового принуждения и поощрения в современном российском законодательстве // Право и политика. 2006. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Малько А.В. Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3. С. 28.

зации действующего законодательства, регламентирующего порядок применения поощрений на государственной службе.

В связи с этим более приемлемыми видятся основания применения поощрений, указанные в ч. 1 ст. 41.6 Закона о прокуратуре. Во-первых, они более конкретны – поощрения работников прокуратуры применяются за примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах и учреждениях прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности. Во-вторых, одно из них – примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей – гораздо гибче, чем упомянутое выше «добросовестное выполнение должностных обязанностей», и может пониматься как подразумевающее активное поведение служащего, направленное на оптимизацию управления.

Статья 36 Положения о службе в органах внутренних дел для сотрудников органов внутренних дел предусматривает следующие виды поощрений:

- объявление благодарности;
- выдача денежной премии;
- награждение ценным подарком;
- занесение в Книгу почета, на Доску почета;
- награждение Почетной грамотой;
- награждение нагрудным знаком;
- награждение личной фотографией сотрудника, снятого у развернутого Знамени органа внутренних дел;
- награждение именованным оружием;
- досрочное присвоение очередного специального звания;
- присвоение специального звания на одну ступень выше звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности.

В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

Данные поощрения, за исключением награждения личной фотографией у развернутого Знамени органа внутренних дел, применяются также к служащим Федеральной службы исполнения наказаний и Государственной противопожарной службы.

За образцовое выполнение служебного долга сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел не менее десяти лет, могут быть награждены почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации».

К сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации могут быть применены следующие виды поощрений:

- объявление благодарности;
- награждение Почетной грамотой;
- занесение на Доску почета, в Книгу почета;
- выплата денежной премии;

- награждение подарком;
- награждение ценным подарком;
- награждение именованным оружием;
- досрочное присвоение очередного специального звания или присвоение специального звания на одну ступень выше очередного;
- награждение медалями Следственного комитета, в том числе медалями «За верность служебному долгу», «Доблесть и отвага», «За заслуги», «За отличие», «За безупречную службу», «Ветеран следственных органов», «За содействие», «За усердие в службе», а также иными медалями, учреждаемыми Председателем Следственного комитета;
- награждение нагрудным знаком «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации» с одновременным вручением Почетной грамоты Председателя Следственного комитета Российской Федерации. Положения о нагрудном знаке «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации» и медалях Следственного комитета утверждаются Председателем Следственного комитета.

Особо отличившийся сотрудник Следственного комитета может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации.

Популярна классификация мер поощрений по способу стимулирования – на меры материального и морального характера¹.

Таким образом, из перечисленных мер поощрения к материальным можно отнести выдачу премии, награждение подарком, ценным подарком или именованным оружием.

К поощрениям морального характера относятся объявление благодарности, присвоение почетного звания.

Некоторые поощрения являются одновременно и материальными, и моральными стимулами служащих. Например, досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного, применяющегося к работникам прокуратуры. С одной стороны, очевидно нравственное воздействие указанной меры – она является признанием заслуг работника прокуратуры, свидетельствует о его высокой квалификации, а с другой – применение указанного поощрения влечет благоприятные для работника материальные последствия, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 44 Закона о прокуратуре денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин,

¹ См., например: Ежевский Д.О. Правовые основы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 68 ; Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

за выслугу лет, за особые условия службы (в размере 50 процентов должностного оклада), за сложность, напряженность и высокие достижения в службе (в размере до 50 процентов должностного оклада); процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом, присвоение более высокого классного чина означает увеличение денежного содержания прокурорского работника за счет увеличения соответствующей доплаты.

К сотрудникам Следственного комитета применяется аналогичное по своей сути поощрение – «досрочное присвоение очередного специального звания или присвоение специального звания на одну ступень выше очередного». Соответственно, ст. 35 Закона о Следственном комитете устанавливает, что денежное содержание сотрудника Следственного комитета состоит из должностного оклада; доплат за специальное звание, за выслугу лет, за особые условия службы (в размере 50 процентов должностного оклада), за сложность, напряженность и высокие достижения в службе; надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей служебным обязанностям, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», за нагрудный знак «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и за год; других выплат, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В ч. 3 указанной статьи отражена шкала размеров доплат (от оклада) за специальные звания:

- 1) генерал юстиции Российской Федерации – 30 процентов;
- 2) генерал-полковник юстиции – 27 процентов;
- 3) генерал-лейтенант юстиции – 25 процентов;
- 4) генерал-майор юстиции – 23 процента и так далее.

Суммы доплат довольно ощутимы, тем самым подтверждается утверждение о материальном характере «досрочного присвоения специального звания или классного чина».

Деление поощрений на материальные и моральные носит сугубо теоретический характер, поскольку исключительно материальным нельзя назвать ни одно из перечисленных поощрений. Все они так или иначе воздействуют на нравственное восприятие поощряемым его служебной деятельности, формируют его представление о престижности и востребованности осуществляемой им деятельности. Отдельные поощрения могут характеризоваться как моральные, так как, например, объявление благодарности или награждение почетной грамотой не сопряжены с материальным стимулированием. Таким образом, существуют меры поощрения исключительно морального характера и не существует мер поощрения исключи-

тельно материального характера. Последние скорее могут быть квалифицированы как меры поощрения, сочетающие материальное и моральное стимулирование. Кроме того, они нередко влекут и повышение статуса служащего (например, с присвоением специального звания), в чем проявляется вертикальная социальная мобильность. Это является дополнительным подтверждением важности поощрительной практики не только для функционирования государственных органов, но и для общества в целом.

Как правило, единообразия терминологии в отечественном законодательстве, регулирующем поощрение в системе правоохранительной службы, не прослеживается. Упомянутая выше ст. 27 Закона о Следственном комитете предусматривает для сотрудников Следственного комитета «поощрение и награждение»: соответствующим образом названа сама статья, а ее ч. 2 гласит, что Председатель Следственного комитета может применять установленные этой статьей поощрения и награждения к не являющимся сотрудниками Следственного комитета лицам, оказывающим содействие в решении возложенных на Следственный комитет задач и в развитии системы Следственного комитета. В то же время нормативные акты, регулирующие прохождение государственной правоохранительной службы в иных органах государственной власти, указывают награждения в качестве разновидностей поощрения.

Думается, нет причин каким-либо образом отделять награждение от поощрения. Обладая рядом особенностей, обусловленных спецификой службы в отдельных правоохранительных органах, награждение направлено на достижение тех же целей, что и поощрение, оно применяется по тем же основаниям.

§ 5. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности и применения мер поощрения в системе правоохранительной службы Российской Федерации

Действующее законодательство мало говорит о том, какие действия вправе совершать те, кто расследует факт совершения дисциплинарного проступка, в частности, должны ли при этом составляться какие-либо документы. Очевидно, что в ходе разбирательства могут производиться опросы, ревизии, проверки документов, замеры и т.д.¹

Во всех случаях у лица, привлекаемого к ответственности, должны быть взяты объяснения. Отказ дать объяснения производства не прекращает. Как справедливо отмечает Д.Н. Бахрах, право дать объяснение, быть выслушанным – важный элемент права на защиту от необоснованного

¹ См.: Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2.

привлечения к ответственности¹.

Поощрения и дисциплинарные взыскания объявляются приказами. Как правило, благодарность, замечание, выговор могут быть также объявлены устно, однако взыскание, наложенное приказом, не может быть снято устно. О поощрениях и дисциплинарных взысканиях служащему объявляется лично, перед строем или на совещании (собрании).

По общему правилу дисциплинарное взыскание должно быть наложено до истечения десяти суток с того дня, когда начальнику стало известно о совершенном проступке. В случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении – не позднее одного месяца соответственно со дня окончания проверки, рассмотрения компетентным органом или должностным лицом уголовного дела или дела об административном правонарушении и вынесения по ним окончательного решения, не считая времени болезни виновного или нахождения его в отпуске.

За каждый случай нарушения служебной дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется сотруднику органов внутренних дел, подвергнутому взысканию, под расписку.

Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение немедленно, но не позднее одного месяца со дня его наложения. По истечении этого срока взыскание в исполнение не приводится, но подлежит учету.

Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом, считается снятым, если в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию.

Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания в порядке поощрения производится начальником, наложившим это взыскание, равным ему или вышестоящим прямым начальником.

Перемещение по службе сотрудника органов внутренних дел, пониженного в должности, осуществляется в порядке, установленном ст. 16 Положения о службе в органах внутренних дел.

В случае применения дисциплинарного взыскания в виде снижения в специальном звании прежнее звание сотрудника органов внутренних дел может быть восстановлено в порядке, установленном статьей 33 Положения о службе в органах внутренних дел.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника органа внутренних дел либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения про-

¹ См.: Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2.

ступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – более двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения сотрудника органов внутренних дел в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

Говоря о привлечении правоохранительных служащих к дисциплинарной ответственности, следует отметить, что во многих случаях по факту совершения дисциплинарного проступка должна проводиться служебная проверка.

Как гласит п. 20 Дисциплинарного устава таможенной службы, основанием для наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания является, как правило, заключение о результатах служебной проверки, подтверждающее совершение сотрудником дисциплинарного проступка.

Служебная проверка – специфическая процедура, представляющая собой квалифицированное служебное расследование и учрежденная, как представляется, во многом в целях оптимизации реагирования на случаи коррупционных проявлений. Задача разработки подобной процедуры была поставлена Президентом Российской Федерации¹.

В настоящее время процедура проведения служебной проверки на правоохранительной службе дифференцируется в зависимости от органа государственной власти, в котором она проводится, и регулируется различными ведомственными нормативными актами, в большинстве из которых закреплён перечень оснований проведения служебной проверки.

Согласно Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации, утвержденной Приказом ФТС РФ от 2 сентября 2008 г. № 1083 «Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации»², поводом для проведения служебной проверки являются:

- 1) сведения о совершении дисциплинарного проступка;
- 2) информация, изложенная в представлении, сообщении (ориентировке) органа дознания, предварительного следствия, прокуратуры, суда, другого государственного органа или его должностного лица, а также содержащаяся в публикациях средств массовой информации, в письмах, заявлениях юридических или физических лиц;

¹ О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)»: указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 в ред. указа Президента РФ от 12 января 2010 г. № 59 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277 ; 2010. № 3. Ст. 274.

² Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации : приказ ФТС РФ от 2 сентября 2008 г. № 1083 в ред. приказа ФТС РФ от 29 марта 2010 г. № 624 // Рос. газ. 2008. 3 окт. ; 2010. 30 апр.

- 3) сведения о чрезвычайном происшествии;
- 4) возбуждение в отношении сотрудника уголовного дела.

Однако служебная проверка может быть проведена и в иных случаях, начальник таможенного органа принимает такое решение по своему усмотрению.

Инструкция об организации проведения служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденная Приказом ФСИН РФ от 17 марта 2009 г. № 104 «Об утверждении Инструкции об организации проведения служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»¹, предусматривает назначение проверки при получении сведений:

- о должностном проступке (чрезвычайном происшествии) – согласно Приказу ФСИН РФ от 31 марта 2005 г. № 225 «Об утверждении перечня и порядка представления оперативной информации о происшествиях и преступлениях в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»²;

- о получении травмы (ранения) или гибели сотрудника;

- о совершении сотрудником грубого нарушения служебной дисциплины в соответствии с пунктом 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ;

- о несоблюдении сотрудником установленных законодательством Российской Федерации, Присягой, контрактом о службе, а также приказами Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на него обязанностей и осуществлении имеющихся у него правомочий;

- изложенных в представлении органов прокуратуры о нарушениях уголовно-исполнительного законодательства при исполнении должностных обязанностей, акте федерального органа государственной власти, а также содержащиеся в публикациях средств массовой информации, письмах юридических лиц или обращениях граждан сведений о совершении сотрудником должностного проступка (чрезвычайного происшествия).

Различными ведомственными актами предусматриваются и иные основания проведения служебной проверки. Г.К. Сванидзе к числу наиболее распространенных оснований относит грубое нарушение сотрудником служебной дисциплины; необходимость наиболее полного и всестороннего

¹ Об утверждении Инструкции об организации проведения служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН РФ от 17 марта 2009 г. № 104 с изм., внесенными решением Верховного Суда РФ от 16 февраля 2010 г. № ГКПИ09-1605 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 17 ; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 10.

² Об утверждении перечня и порядка представления оперативной информации о происшествиях и преступлениях в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 31 марта 2005 г. № 225 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 10.

исследования обстоятельств совершения дисциплинарного проступка; гибель сотрудника, получения им ранений, травм, применения и использования оружия, а также в случае возбуждения в отношении сотрудника уголовного дела или дела об административном правонарушении в целях устранения причин и условий, приведших к совершению им преступления или административного правонарушения; требование сотрудника для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; подтверждение факта существенного и (или) систематического нарушения условий контракта в отношении сотрудника¹. По иным основаниям служебная проверка может быть проведена только в случаях, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами. К примеру, проведение служебной проверки в таможенном органе возможно по усмотрению начальника таможенного органа в случаях, прямо не указанных в Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации. Согласно данной инструкции повод для проведения служебной проверки указывается в приказе, на основании которого она проводится. Кроме того, в нем указываются сроки проведения служебной проверки; состав комиссии для проведения служебной проверки (должность, фамилия, инициалы членов комиссии); срок представления начальнику таможенного органа материалов служебной проверки и заключения по ее результатам.

Упомянутые выше подзаконные акты устанавливают также цели и задачи служебной проверки.

В таможенных органах она проводится в целях выявления фактов, обстоятельств, причин совершения сотрудниками таможенных органов дисциплинарных проступков.

Задачи по своей сути более объективированы, чем цели, поэтому соответствующая норма Инструкции об организации проведения служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы сформулирована конкретнее: «...задачами проверки являются: полное, объективное и всестороннее исследование обстоятельств, причин и условий совершения должностного проступка (чрезвычайного происшествия); установление круга лиц, причастных к совершению должностного проступка (чрезвычайного происшествия), свидетелей и пострадавших; определение тяжести проступка, выразившегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей; выработка предложений о мере дисциплинарной или иной ответственности сотрудника, совершившего должностной проступок (чрезвычайное происшествие); выработка рекомендаций по организации и проведению мероприятий предупредительно-профилактического характера, направленных на устранение причин и условий, способствовавших совершению должностного проступка (чрезвычайного происшествия)».

¹ См.: Сванидзе Г.К. Административно-правовое регулирование служебных проверок в правоохранительных органах // Административное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 47.

В целях оперативного достижения обозначенных целей и решения соответствующих задач нормативные акты, регламентирующие проведение служебных проверок, могут устанавливать сроки для принятия решения о назначении проверки, а также сроки ее окончания.

Так, в Инструкции о порядке проведения служебных проверок в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденной Приказом Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков Российской Федерации от 9 июня 2006 г. № 194 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»¹, установлено, что решение о проведении служебной проверки должно быть принято не позднее 10 дней с момента:

– когда непосредственному (прямому) начальнику стало известно о совершенном проступке – по факту грубого нарушения служебной дисциплины или при необходимости наиболее полного и всестороннего исследования обстоятельств совершения дисциплинарного проступка;

– получения должностным лицом органа наркоконтроля, имеющим право назначения служебной проверки, информации, являющейся основанием для ее назначения по требованию сотрудника для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство или для подтверждения факта существенного и (или) систематического нарушения условий контракта в отношении сотрудника.

По общему правилу служебная проверка должна быть завершена не позднее месяца со дня принятия решения о ее проведении.

Исключением из указанного правила является, к примеру, п. 10 Инструкции о порядке проведения служебных проверок в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, согласно которому общий срок проведения служебной проверки не может превышать двух месяцев.

Не позднее чем в месячный срок со дня назначения служебной проверки, если иной срок не установлен должностным лицом органа наркоконтроля, назначившим служебную проверку, должно быть подготовлено и подписано председателем и членами комиссии или уполномоченным сотрудником заключение по ее результатам. В отдельных случаях (отсутствие лиц или документальных материалов, наличие которых обязательно, необходимость получения информации от лиц, находящихся в других населенных пунктах, иные случаи) указанный срок может быть продлен должностным лицом органа наркоконтроля, ее назначившим, на основании мотивированного рапорта председателя комиссии или уполномоченного

¹ Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ ФСКН РФ от 9 июня 2006 г. № 194 в ред. приказа ФСКН РФ от 5 февраля 2009 г. № 57 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 28 ; 2009. № 11.

сотрудника. В указанный срок не включается время нахождения сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, в отпуске, в командировке, а также периоды его временной нетрудоспособности.

Окончанием проведения служебной проверки является дата утверждения заключения должностным лицом органа наркоконтроля, назначившим служебную проверку. Если срок окончания служебной проверки приходится на выходной или праздничный день, служебная проверка должна быть окончена в первый рабочий день после выходного или праздничного дня.

Решение о проведении проверки в отношении сотрудников правоохранительных подразделений и подразделений собственной безопасности принимает заместитель руководителя ФТС России, курирующий оперативно-розыскную работу таможенных органов, или по согласованию с ним начальник таможенного органа.

В процессе служебной проверки, проводимой в таможенных органах, необходимо:

- 1) объективно и всесторонне установить:
 - а) факт совершения дисциплинарного проступка, время, место, обстоятельства его совершения;
 - б) сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок, и лиц, причастных к его совершению;
 - в) деловые качества сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок;
 - г) вину сотрудника при совершении дисциплинарного проступка или степень вины каждого сотрудника при его совершении несколькими сотрудниками;
 - д) причинно-следственную связь между действиями (бездействием) сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок, и наступившими последствиями;
 - е) размер материального ущерба, причиненного в результате совершения дисциплинарного проступка;
 - ж) обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок;
 - з) отношение сотрудника к совершенному им дисциплинарному проступку и его последствиям;
 - и) причины и условия, которые способствовали совершению дисциплинарного проступка;
- 2) подготовить предложения о мере дисциплинарной или материальной ответственности сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок;
- 3) разработать предложения об организации и о проведении предупредительно-профилактических мероприятий, направленных на устранение причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка;

4) оформить документально все сведения о дисциплинарном проступке согласно настоящей Инструкции.

Результаты служебной проверки используются для укрепления служебной дисциплины и профилактики правонарушений среди сотрудников таможенных органов.

Собственно документальное оформление результатов проведенной проверки в правоохранительных органах также имеет немного различий. Письменное заключение, составляемое по результатам проверки, с указанием даты составления подписывается председателем и членами комиссии или уполномоченным сотрудником. Оно должно быть основано на имеющихся в материалах служебной проверки данных и состоять из трех частей: вводной, описательной и резолютивной. В соответствии с Инструкцией о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1140 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹, во вводной части указываются:

– должность, звание, инициалы, фамилия сотрудника, проводившего служебную проверку, или состав комиссии, проводившей служебную проверку (с указанием специального звания, должности, фамилии и инициалов председателя и членов комиссии);

– основания проведения служебной проверки;

– должность, звание, фамилия, имя, отчество сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка, и лиц, чья вина установлена в ходе ее проведения, а также год рождения, образование, время службы в органах внутренних дел и в занимаемой должности, количество поощрений, взысканий, наличие (отсутствие) неснятых дисциплинарных взысканий.

В описательной части указываются:

– факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

– сущность совершенного дисциплинарного проступка или случившегося происшествия, их последствия и другие существенные обстоятельства;

– какими материалами подтверждается или исключается вина сотрудника;

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 14.

– обстоятельства, смягчающие или отягчающие его ответственность.

Резолютивная часть должна содержать:

– заключение о виновности (невиновности) сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка, в совершении дисциплинарного проступка или происшествия;

– выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению дисциплинарного проступка (происшествия);

– предложения о применении (неприменении) к виновному мер дисциплинарной ответственности, иных мер воздействия, а также при необходимости предложения о передаче материалов в органы прокуратуры для принятия процессуального решения в установленном законом порядке;

– предложения о необходимости обеспечения правовой защиты сотрудника, оказания ему социальной и психологической помощи;

– предложения о мерах по устранению выявленных недостатков или предложения о прекращении служебной проверки в связи с отсутствием факта нарушения служебной дисциплины;

– рекомендации предупредительно-профилактического характера.

Заключение служебной проверки, проведенной по факту гибели (смерти) сотрудника, получения им телесных повреждений и иного повреждения здоровья при исполнении служебных обязанностей, а также при наличии в нем вывода об увольнении сотрудника из органов внутренних дел, кроме того, согласовывается с правовым подразделением и утверждается лицом, имеющим право приема сотрудника на службу (увольнения из органов внутренних дел).

Норма п. 38 указанной Инструкции, думается, сформулирована не вполне верно. Дата утверждения заключения является не окончанием служебной проверки, а, разумеется, датой ее окончания¹.

В случае отказа сотрудника, в отношении которого проводилась служебная проверка, от ознакомления с заключением либо подписи в ознакомлении с заключением составляется соответствующий акт, подписанный комиссией в составе не менее трех человек.

Проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания, как правило, готовится лицом, проводившим служебную проверку, согласовывается с правовым подразделением, приобщается к заключению и представляется с материалами служебной проверки должностному лицу, назначившему ее проведение. Приказ о наложении дисциплинарного взыскания объявляется сотруднику в установленном порядке под роспись.

Копия заключения служебной проверки приобщается к материалам личного дела сотрудника, в отношении которого проводилась служебная проверка.

¹ Та же ошибка содержится и в упомянутой выше Инструкции о порядке проведения служебных проверок в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

По окончании служебной проверки руководитель комиссии либо сотрудник, проводивший служебную проверку, формирует дело с материалами служебной проверки, которое включает в себя:

- документ (его копию), послуживший поводом для назначения служебной проверки;
- копию приказа о назначении служебной проверки;
- план проведения служебной проверки;
- объяснения сотрудников и иных лиц, иные документы и материалы (либо их заверенные копии), полученные в ходе проведения служебной проверки;
- заключение служебной проверки;
- материалы, относящиеся к реализации выводов, содержащихся в заключении служебной проверки;
- копия ответа лицу, чье обращение послужило поводом к проведению служебной проверки.

Должностное лицо, назначившее служебную проверку, не позднее 10 дней со дня подписания заключения утверждает его либо принимает решение о продлении служебной проверки.

Приказ о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется сотруднику органов внутренних дел, подвергнутому взысканию, под расписку.

Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение немедленно, но не позднее одного месяца со дня его наложения. По истечении этого срока взыскание в исполнение не приводится, но подлежит учету.

Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом, считается снятым, если в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» содержит норму аналогичного содержания.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника органа внутренних дел либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – более двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения сотрудника органов внутренних дел в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

В целом как в органах полиции, так и в иных рассматриваемых нами государственных структурах последовательность и содержание отдельных действий в рамках служебной проверки достаточно логичны и ясны.

Однако ряд принципиальных моментов не нашел отражения в дейст-

вующем законодательстве. Речь идет о недостаточно конкретной регламентации выбора применимой дисциплинарной санкции уполномоченным субъектом. Не вполне ясны критерии, на основании которых следует делать выбор об излишней мягкости (или напротив, жесткости) того или иного взыскания к правонарушителю.

Как представляется, поскольку взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка, форме и степени вины лица, его совершившего, то при определении вида взыскания должны учитываться в совокупности следующие важные моменты:

- содержание и характер проступка;
- обстоятельства, при которых проступок совершен;
- негативные последствия, которые повлек или мог повлечь совершенный проступок;
- прежнее поведение лица, его совершившего;
- стаж государственной службы;
- иные обстоятельства, характеризующие личность служащего.

Указанные обстоятельства могут быть также учтены при осуществлении градации дисциплинарных проступков (соответственно и предписанных к применению мер дисциплинарной ответственности), подобной имеющейся в законодательстве Республики Казахстан.

Ряд пробелов в правовом регулировании привлечения правоохранительных служащих к дисциплинарной ответственности связан с деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии по соблюдению). Напомним, что в соответствии с п. 2 Указа Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹ указанные комиссии правомочны лишь в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы. В отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы иных видов, их полномочия исполняются соответствующими аттестационными комиссиями².

Большинство нормативных актов, регламентирующих прохождение службы в правоохранительных органах, прямо указывают, что если комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и создаются в структуре органа, то для осуществления контроля соблюдения указанных требований федеральными государственными гражданскими служащими данного правоохранительного

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27. Ст. 3446.

² По вопросу проведения аттестационными комиссиями служебных проверок см., например: определение Верховного Суда РФ от 28 мая 2010 г. № 75-Г10-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

органа¹. Другой вариант – уточнение, что по отношению к военнослужащим и правоохранительным служащим органа (службы, учреждения), в котором осуществляется правоохранительная служба, компетентными являются аттестационные комиссии. Например, п. 38 Положения о комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Приказом МЧС РФ от 31 августа 2010 г. № 409 «Об утверждении Положения о комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»², указывает, что в отношении лиц, замещающих должности военной службы и должности федеральной противопожарной службы, вопросы, в общем случае находящиеся в ведении комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, рассматриваются соответствующими аттестационными комиссиями.

Примечательно, что комиссии по соблюдению, будучи учрежденными в структуре правоохранительных органов, формируются из правоохранительных служащих. К примеру, в состав комиссии, действующей в уголовно-исполнительной системе, включаются:

а) заместитель директора ФСИН России, курирующий вопросы организации кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы (председатель Комиссии), начальник инспекции по личному составу управления кадров ФСИН России (секретарь Комиссии), начальник управления кадров ФСИН России, начальник правового управления ФСИН России, других управлений ФСИН России, определяемых директором ФСИН России;

б) представитель Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров;

в) представители научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой.

Вызывает некоторое недоумение указанный подход к формированию комиссии. Все виды государственной службы специфичны, правовое регу-

¹ См., например: Об утверждении Положения о комиссии ФСКН России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов : приказ ФСКН РФ от 31 августа 2010 г. № 354 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 14.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 46.

лирование прохождения службы в соответствующих органах отражает эту специфику, реализуясь через достаточно большое количество нормативных актов. К тому же у регулирования каждого из видов государственной службы есть своя особая теоретическая основа – свои методы и правовые средства. Иными словами, целесообразным видится внесение большего порядка в формирование комиссий по соблюдению, с тем чтобы действия и бездействия служащих правоохранительной службы и государственной гражданской службы анализировались соответствующими специалистами.

Поскольку в настоящее время указанные полномочия исполняются правоохранительными служащими, то в контексте настоящей работы, уместен вопрос ответственности данных лиц за деяния, совершенные при исполнении полномочий членов комиссий по соблюдению. Как замечают А.В. Куракин, Д.Н. Колчманов и А.В. Марьян, необходимо специально предусмотреть механизмы реализации мер юридической ответственности (административной, уголовной, дисциплинарной) для членов комиссий по разрешению конфликта интересов¹. Разумеется, аналогичная потребность существует и применительно к членам аттестационных комиссий, полномочных осуществлять соответствующие функции на правоохранительной и военной службе. Позиция указанных авторов представляется весьма убедительной.

Поощрения также применяются прямыми начальниками в пределах предоставленных им прав и объявляются приказами. Благодарность может быть объявлена устно. Поощрение в виде досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания не может применяться устно, если только таким образом не было применено снимаемое дисциплинарное взыскание.

О поощрениях служащему объявляется лично или на совещании (собрании), а в органах внутренних дел – также перед строем.

Ведомственными актами могут предусматриваться особенности применения поощрений. Например, Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации указывает, что такие виды поощрений, как награждение Почетной грамотой Государственного таможенного комитета Российской Федерации, награждение нагрудными знаками «Почетный таможенник России», «Отличник таможенной службы», досрочное присвоение очередного специального звания, награждение именованным оружием, присвоение очередного специального звания на ступень выше соответствующего занимаемой должности применяются только на основании приказов председателя Государственного таможенного комитета Российской Федерации (по всей видимости, в настоящее время основаниями являются

¹ См.: Куракин А.В., Колчманов Д.Н., Марьян А.В. Проблемы реализации института административной юстиции в предупреждении и пресечении коррупции // Российская юстиция. 2010. № 3. С. 24.

приказы руководителя Федеральной таможенной службы Российской Федерации). Права начальников конкретных таможенных органов, касающиеся применения других видов поощрений, определяются председателем Государственного таможенного комитета Российской Федерации (руководителем Федеральной таможенной службы Российской Федерации).

При определении вида поощрения начальник таможенного органа принимает во внимание успешность и добросовестность исполнения сотрудником своих должностных обязанностей, продолжительность и безупречность службы, выполнение заданий особой важности и сложности.

Поощрение в виде премирования, награждения ценным подарком, награждения именным оружием может применяться одновременно с объявлением сотруднику благодарности или награждением его Почетной грамотой Государственного таможенного комитета Российской Федерации.

Приказы о поощрении сотрудников доводятся до сведения всего личного состава таможенного органа.

Если к полицейскому, по мнению начальника, необходимо применить меры поощрения или наказания, выходящие за пределы его прав, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником. Начальник, превысивший предоставленные ему права по применению поощрений, несет за это дисциплинарную ответственность.

Ряд специфических моментов предусмотрен и Инструкцией по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В частности, п. 8 указывает, что за одно и то же отличие может быть объявлено только одно поощрение, за исключением выдачи денежной премии, которая может выдаваться как самостоятельно, так и одновременно с объявлением благодарности или награждением Почетной грамотой ФСКН России.

Кроме того, награждение сотрудника органов наркоконтроля ценным подарком или его премирование, а также применение поощрения в виде досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания производится на основании рапорта прямого (непосредственного) начальника. Форма рапорта установлена Инструкцией.

За добросовестное исполнение должностных обязанностей сотрудники органов наркоконтроля могут награждаться ведомственными наградами (медалями, нагрудными знаками, почетными грамотами) в установленном порядке.

Именным оружием может награждаться сотрудник, особо отличившийся по службе в органах наркоконтроля. Награждение именным оружием осуществляется по решению коллегии ФСКН России. Указанное решение объявляется приказом директора ФСКН России.

Очередное специальное звание может быть присвоено сотруднику досрочно за особые заслуги по истечении не менее половины установленного срока выслуги в предыдущем звании, но не выше специального зва-

ния, соответствующего занимаемой должности.

Представление к награждению медалью, нагрудным знаком осуществляется руководителем подразделения ФСКН России, начальником территориального органа, организации ФСКН России.

Очередное специальное звание до полковника полиции включительно на одну ступень выше специального звания, соответствующего занимаемой должности, может быть присвоено сотруднику за особые заслуги, если истек установленный срок выслуги в предыдущем специальном звании.

Специальное звание досрочно или на ступень выше специального звания, соответствующего занимаемой должности, до полковника полиции включительно сотруднику присваивается директором ФСКН России по представлению.

В целом следует признать, что правовое регулирование поощрительной практики в рассматриваемых органах государственной власти не отличается единообразием. В некоторых из них, например в органах наркоконтроля, закреплены основы процедур применения практически каждого поощрения. В полиции¹ или таможенных органах правовое регулирование указанного института можно охарактеризовать как фрагментарное, недостаточное. Определенно, применение дисциплинарных взысканий даже в имеющейся правовой действительности регламентировано гораздо подробнее.

К тому же в некоторых положениях, регулирующих аналогичные поощрительные процедуры в различных ведомствах, имеются разночтения. Например, Инструкция по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, гласит: за одно и то же отличие может быть объявлено только одно поощрение, за исключением выдачи денежной премии, которая может выдаваться как самостоятельно, так и одновременно с объявлением благодарности или награждением Почетной грамотой ФСКН России. В то же время к сотрудникам таможенных органов одновременно с объявлением благодарности может применяться поощрение в виде премирования, награждения ценным подарком, награждения именованным оружием или награждением Почетной грамотой Федеральной таможенной службы Российской Федерации.

Можно констатировать, что предложенные автором настоящей работы меры по унификации нормативных основ служебной дисциплины в системе правоохранительной службы могут быть реализованы двумя способами:

¹ Необходимо учитывать, что Законом о полиции предусмотрено развитие административного законодательства о служебной дисциплине в органах внутренних дел путем утверждения Президентом Российской Федерации дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации.

а) путем подробной регламентации вопросов служебной дисциплины во вновь принятом законе о правоохранительной службе;

б) путем закрепления в самостоятельном нормативном правовом акте - федеральном законе «Дисциплинарном уставе правоохранительной службы».

При этом многоаспектность служебной дисциплины на правоохранительной службе, объем этого института административного права предопределяют большую целесообразность второго сценария.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшим направлением модернизации государственного управления в России продолжает оставаться оптимизация правового регулирования государственной службы. Особенно острой видится проблематика в сфере регулирования правоохранительной службы. В условиях отсутствия закона о правоохранительной службе и неопределенности ее основных принципов учреждаются новые правоохранительные органы (например, Следственный комитет Российской Федерации), проводится реформа органов внутренних дел. Реализуемые в настоящее время меры не носят системного характера и лишь усугубляют различия регламентации правоохранительной деятельности в отдельных государственных структурах. Систему правового регулирования правоохранительной службы, по сути, необходимо создавать «с нуля».

При построении такой системы, учитывая специфические функции и полномочия правоохранительных органов, первостепенным является закрепление основ служебной дисциплины.

Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы имеет узкое и широкое толкование.

В узком смысле это собирательная категория, отражающая обязательственный аспект правового статуса правоохранительного служащего и модель его желательного поведения.

Во-первых, категория служебной дисциплины в системе правоохранительной службы применима только к отношениям на государственной правоохранительной службе. Нормы, затрагивающие ее вопросы, адресованы сотрудникам правоохранительных органов.

Во-вторых, указанные нормы носят преимущественно императивный характер. Однозначность предписаний, неотвратимость применения дисциплинарных санкций в случае их нарушения – необходимое условие должного поведения лиц, получающих служебные полномочия.

В-третьих, служебная дисциплина состоит в обязательном соблюдении норм права, т.е. в пассивной форме правореализации, либо в исполнении правовых предписаний – активной форме правореализации. Понятие соблюдения представляет собой воздержание от нарушений запретов и ограничений, предусмотренных для служащих, а исполняться должны их служебные обязанности. Указанные запреты, ограничения и обязанности устанавливаются в законах и подзаконных актах, а также в должностном регламенте и служебном контракте.

Таким образом, под служебной дисциплиной в системе правоохранительной службы в узком смысле предлагается понимать обязательное для правоохранительных служащих соблюдение запретов и ограничений, предусмотренных регулирующими их профессиональную деятельность законами и подзаконными актами, должностным регламентом, служебным контрактом, а также надлежащее выполнение возложенных на них обязанностей.

В широком смысле под служебной дисциплиной в системе правоохранительной службы

ранительной службы следует понимать институт административного права, включающий:

- нормы-дефиниции служебной дисциплины;
- обеспечивающие служебную дисциплину правовые средства;
- нормы, устанавливающие условия и процедуру применения мер дисциплинарной ответственности;
- основания привлечения к дисциплинарной ответственности;
- нормы, определяющие порядок установления факта совершения дисциплинарного правонарушения, вины служащего и иных обстоятельств, имеющих значение для привлечения (непривлечения) к дисциплинарной ответственности;
- нормы, устанавливающие меры служебного поощрения, порядок и основания их применения;
- нормы, затрагивающие иные аспекты дисциплинарных отношений на правоохранительной службе.

В пользу выделения данного административно-правового института говорят особая значимость соблюдения служебной дисциплины в правоохранительных органах и большой объем соответствующих нормативных актов.

Для формирования нормативной основы правоохранительной службы крайне важно обозначить вектор развития этого института. Ориентиры могут быть заданы лишь при наличии четкой системы принципов, определяющих суть правоохранительной деятельности. В настоящее время принципы правоохранительной службы законодательно не установлены, в научной литературе также отсутствует единое мнение об их перечне.

Ряд авторов подчеркивает принципиальное значение соблюдения служебной дисциплины. Данная точка зрения находит свое развитие в настоящем монографическом исследовании.

Для повышения авторитета правоохранительного служащего и в целом для воспитания уважения публичной власти необходимы оптимизация управленческой деятельности и минимизация дисциплинарных правонарушений на службе. Решению данных задач, безусловно, будет способствовать признание соблюдения служебной дисциплины принципом правоохранительной службы.

Утверждение соблюдения служебной дисциплины как основополагающей идеи правоохранительной службы продиктовано функциями правоохранительных органов, возможностью применения ими принудительной силы. Уникальность административно-правового статуса служащего правоохранительной службы заключается не только в предоставленных ему специальных полномочиях, но и в установлении расширенного перечня ограничений и запретов по службе.

Представляется ошибочным утверждение, что сосуществование принципов законности и соблюдения служебной дисциплины излишне. Такая позиция умаляет значение локальных актов, в немалой части опре-

деляющих содержание служебных отношений. Кроме того, практически каждый правовой принцип соприкасается с понятием законности, что не должно отрицать его (принципа) роли.

Таким образом, можно констатировать необходимость нормативного закрепления принципа соблюдения служебной дисциплины в системе правоохранительной службы Российской Федерации.

Стимулирующее воздействие на служащих может оказываться посредством применения как дисциплинарных взысканий, так и мер поощрения. При этом важно использовать указанные инструменты своевременно и адекватно поведению соответствующих сотрудников.

В настоящее время отсутствует единообразная практика привлечения правоохранительных служащих к дисциплинарной ответственности, что свидетельствует о возможности разрешения личных конфликтов посредством применения дисциплинарных санкций. Меры поощрения применяются преимущественно к лицам руководящего (высшего и среднего начальствующего) состава. О достоверности таких выводов свидетельствуют результаты анкетирования сотрудников правоохранительных органов Воронежской области (Приложение). Модернизация государственной службы – одно из направлений, в котором потенциал норм о служебной дисциплине нельзя признать реализованным. Реализации этого потенциала способствовало бы решение следующих задач:

а) анализ целесообразности использования существующих критериев оценки эффективности служебной деятельности, рассмотрение возможности переориентации системы показателей с количественной на количественно-качественную модель;

б) закрепление в нормативных правовых актах, регулирующих служебную дисциплину в правоохранительных органах, основания дисциплинарной ответственности – «не достижение запланированных показателей эффективности службы»;

в) создание стройных систем контроля подтверждения фактов – оснований применения дисциплинарных взысканий и верификации показателей эффективности правоохранительной службы.

Другим направлением, в котором необходимо модернизировать использование дисциплинарных инструментов необходимо активизировать, является противодействие коррупции.

Антикоррупционное воздействие будет более эффективным в случае одновременного использования уголовно-правовых, административно-правовых, дисциплинарных и моральных стимулов. В настоящее время работа по противодействию коррупции имеет заметный уклон в сторону применения норм уголовного права, а осуществлению всестороннего воздействия препятствует недостаточная проработанность антикоррупционного законодательства. Многие его нормы до сих пор остаются декларациями.

Правовое регулирование противодействия коррупции в системе пра-

воохранительной службы не является совершенным. Решить проблему, по мнению ряда ученых, способно введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Учитывая, что при построении системы антикоррупционных правовых норм необходимо принимать во внимание существенные особенности правоохранительной деятельности, наиболее целесообразной представляется локализация сфер регулирования антикоррупционных стандартов согласно видам государственной службы. Такой подход в полной мере согласуется с целями повышения эффективности антикоррупционного воздействия.

Одним из основных факторов соблюдения служебной дисциплины является возможность несения дисциплинарной ответственности.

При привлечении к дисциплинарной ответственности следует руководствоваться принципами законности, справедливости, гуманизма, правомерности основания юридической ответственности, неотвратимости наступления юридической ответственности, равенства ее оснований, персонафицированности, а также недопустимости привлечения к юридической ответственности дважды (повторно) за одно и то же правонарушение, ответственности только за виновные деяния.

Основанием применения к лицу мер дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного правонарушения (дисциплинарного проступка), представляющего собой невыполнение либо ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Состав дисциплинарного проступка характеризуется: а) субъектом – государственным служащим (в случае совершения проступка на правоохранительной службе – правоохранительным служащим); б) объектом – совокупностью общественных отношений, складывающихся при осуществлении правоохранительной службы; в) объективной стороной – действием или бездействием по общему правилу в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей; г) субъективной стороной – виной служащего в форме умысла или неосторожности.

В законодательстве, как правило, указывается лишь общее основание применения санкций – нарушение служебной дисциплины. Более детально законодатель закрепляет признаки объективной стороны деяний, за которые может быть применено самое суровое взыскание – увольнение со службы. Специфическим основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является совершение проступка, порочащего честь правоохранительного служащего (так называемое «неслужебное основание»). В данном случае лицо может быть привлечено к дисциплинарной ответственности за деяние, совершенное вне выполнения им своих должностных обязанностей. Установление указанного основания дисциплинарной ответственности продиктовано спецификой правоохранительной деятельности и

не является ущемлением прав служащих, на что указал и Конституционный Суд РФ. Однако в настоящее время реализация данной идеи несколько искажает ее смысл.

Разумеется, не все нормативные акты, регулирующие правоохранительную службу в различных министерствах и ведомствах, предусматривают привлечение к ответственности по указанному основанию. Такое положение дел недопустимо, поскольку ставит под вопрос отнесение органов, в которых данное основание не предусмотрено, к числу правоохранительных, а также является очевидным отступлением от принципа равенства оснований дисциплинарной ответственности.

Кроме того, существует потребность в унификации оснований дисциплинарной ответственности сотрудников различных правоохранительных органов, чему соответствовало бы отражение и данного «неслужебного» основания во всех соответствующих нормативных актах.

Конкретными мерами юридической ответственности за совершение дисциплинарного правонарушения являются дисциплинарные взыскания.

Наиболее часто в правоохранительных органах применяются следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с государственной службы.

Наукой выработаны следующие критерии дифференциации дисциплинарных взысканий: а) содержание и характер проступка; б) обстоятельства, при которых проступок совершен; в) негативные последствия, которые повлек или мог повлечь совершенный проступок; г) прежние поведение субъекта проступка; д) стаж государственной службы субъекта проступка; е) иные обстоятельства, характеризующие личность субъекта проступка.

Однако об их использовании на практике можно говорить разве что применительно к увольнению. Данная санкция предполагает наиболее негативные последствия для субъекта дисциплинарного правонарушения, поэтому соответствующие ей дисциплинарные проступки выделяются законодателем. Относительно иных составов дисциплинарных проступков законодательство не содержит четких критериев классификации.

В настоящее время целесообразно установить градацию дисциплинарных проступков, для того чтобы минимизировать возможность варьирования санкций за одни и те же правонарушения. Кроме того, существует потребность в установлении единых оснований конкретных дисциплинарных санкций в системе правоохранительной службе, а также в формировании практики наказания за совершение малозначительных дисциплинарных проступков, сегодня влекущих применение лишь моральных методов воздействия.

Учитывая традиционную классификацию методов управляющего

воздействия в системе государственного управления на убеждение и принуждение целесообразно рассмотреть такой действенный фактор соблюдения служебной дисциплины, как меры поощрения.

Как и в ситуации с правовым регулированием дисциплинарных взысканий, в большинстве случаев не установлено перечня оснований применения к служащим мер поощрения, а также соответствия поощрений и их оснований.

Решающее значение при применении поощрений в системе правоохранительной службы имеет фактор субъективного выбора управомоченного лица. Грамотное и эффективное применение поощрений будет возможно лишь по результатам создания унифицированной системы мер поощрения сотрудников правоохранительных органов и закрепления более четкого перечня обязательных оснований их применения. В целях стимулирования инициативы среди правоохранительных служащих следует включить в перечень оснований для применения мер поощрения, к примеру, интенсификацию управленческих процедур; вовлечение результатов инновационной деятельности, если оно позволило оптимизировать управленческий процесс; иные подобные заслуги. Разумеется, при применении мер поощрения по предложенным основаниям должны учитываться показатели соблюдения служебной дисциплины, т.е. ныне действующие основания.

Действующий перечень предлагающихся к установлению оснований поощрения не является исчерпывающим. В связи с этим одним из способов оптимизации правового регулирования в указанной сфере следует рассматривать закрепление оснований, допускающих широкое толкование. Например, ч. 1 ст. 41.6 Закона о прокуратуре в числе оснований применения мер поощрения к работникам прокуратуры указывает «примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей». В отличие от большинства норм, регулирующих применение поощрений в иных правоохранительных органах, оно подразумевает поощрение всякого активного поведения служащего, проявившего полезную инициативу.

В регламентации процедур применения дисциплинарных взысканий и мер поощрения существуют также проблемные моменты.

Ряд из них связан с деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в частности применительно к правоохранительной службе – с деятельностью аттестационных комиссий. Обязанности, возложенные на сотрудников правоохранительной службы в связи с членством в аттестационной комиссии, не являются обязанностями по должности. Поэтому представляется уместным специальное установление дисциплинарной ответственности за неправомерные деяния, совершенные при исполнении полномочий членом аттестационной комиссии.

Кроме того, в процедуре применения дисциплинарных взысканий проявляется общая проблема регулирования правоохранительной службы – разночтения в нормативных актах, регулирующих службу в различных

правоохранительных органах. В настоящее время унифицированными не являются ни основания проведения служебной проверки, ни процедура ее проведения, ни процедура принятия решения аттестационными комиссиями. Аналогична ситуация и с правовым регулированием применения поощрений.

Следует признать острейшую потребность в преобразованиях правовой основы служебной дисциплины в системе правоохранительной службы в Российской Федерации.

Данный вывод основан не только на нормах права (ст. 3 Закона о системе государственной службы предусмотрено принятие федеральных законов о видах государственной службы), но и на результатах анализа правоприменения, сосуществовании полярных походов к регулированию служебной дисциплины в различных правоохранительных органах. В настоящее время правовая база дисциплинарных отношений в сфере правоохранительной службы представляет собой набор законов и подзаконных актов, по-разному структурированных, различной конкретики, устанавливающих возможность применения различных дисциплинарных санкций и мер поощрения.

Оптимальным решением основных проблем служебной дисциплины на правоохранительной службе представляется осуществление унификации нормативных основ прохождения правоохранительной службы в различных органах, службах и учреждениях.

Исходя из анализа сущности и эффективности дисциплинарных взысканий, применяющихся в настоящее время, необходимо предусмотреть их унифицированный для всех правоохранительных органов, служб и учреждений перечень. Следует исключить из содержания вновь принимаемых нормативных актов сосуществование дисциплинарных санкций, аналогичных по характеру воздействия на правонарушителей и показателям эффективности.

Предлагаем несколько способов унификации основ служебной дисциплины:

а) подробная регламентация вопросов служебной дисциплины во вновь принятом законе о правоохранительной службе;

б) закрепление в указанном законе норм, устанавливающих основы служебной дисциплины, и последующие конкретизация и дополнение этих положений в федеральном законе – «Дисциплинарном уставе правоохранительной службы».

При этом многоаспектность служебной дисциплины в системе правоохранительной службы, объем данного института административного права детерминируют большую целесообразность второго сценария.

Осуществление преобразований системы правового регулирования служебной дисциплины подразумевает использование комплексного подхода, предусматривающего осуществление следующих мер:

– установление единой системы дисциплинарных взысканий и мер

поощрения;

– выработка общего для всех правоохранительных органов порядка применения дисциплинарных взысканий и мер поощрения;

– более активное применение мер поощрения и неправовых инструментов позитивной мотивации служащих;

– повышение роли дисциплинарного воздействия в противодействии коррупции.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Результаты анкетирования сотрудников правоохранительных органов Воронежской области

В опросе принимали участие 214 сотрудников. Под правоохранительными органами понимаются органы, в которых осуществляется правоохранительная служба, согласно перечню, указанному в вопросе 25 настоящей анкеты. При расчете процентного соотношения ответивших на вопросы к общему числу респондентов использовано округление до десятых долей.

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ сотрудников правоохранительных органов

Приглашаем Вас принять участие в опросе на тему: «Правовое регулирование служебной дисциплины в правоохранительных органах». Полученные сведения будут использованы исключительно в научных целях для анализа правового регулирования служебной дисциплины в системе правоохранительной службы.

Проводимый опрос является анонимным. При заполнении опросного листа внимательно прочитайте вопрос и обведите ответ, который соответствует Вашему мнению, либо, при необходимости, запишите ответ.

№ вопроса	Вопрос	Ответы респондентов
1	Ваш возраст.	от 21 до 54 лет
2	Ваше образование: а) высшее; б) неоконченное высшее; в) два высших; г) среднее специальное; д) среднее; е) среднее специальное и высшее.	а) 139 чел. – 65,0% б) 31 чел. – 14,5% в) 18 чел. – 8,4% г) 10 чел. – 4,7% д) 9 чел. – 4,2% е) 7 чел. – 3,3%
3	Ваша специальность по диплому: а) юриспруденция; б) правоохранительная деятельность; в) педагогика; г) экономика; другие (укажите) _____ д) инженер; е) техник-инженер; ж) государственное и муниципальное управление; з) математика; и) правовед; к) машиностроение; л) радиоинженер; м) физика; н) инженер, техник пожарной безопасности;	а) 97 чел. – 45,3% б) 37 чел. – 17,3% в) 24 чел. – 11,2% г) 13 чел. – 6,0% д) 8 чел. – 3,7% е) 8 чел. – 3,7% ж) 5 чел. – 2,3% з) 5 чел. – 2,3 % и) 5 чел. – 2,3% к) 4 чел. – 1,9% л) 3 чел. – 1,4% м) 3 чел. – 1,4% н) 1 чел. – 0,5%

	о) инженер-механик.	о) 1 чел. – 0,5%
4	Ваш стаж службы в правоохранительных органах: а) до года; б) 1-3 года; в) 3-5 лет; г) 5-10 лет; д) 10-15 лет; е) 15 лет и более.	а) 8 чел. – 3,7% б) 34 чел. – 15,9% в) 26 чел. – 12,2% г) 60 чел. – 28,0% д) 41 чел. – 19,2% е) 45 чел. – 21,0%
5	Ваш стаж службы в занимаемой должности: а) до 1 года; б) 1-3 года; в) 3-5 лет; г) 5-10 лет; д) 10-15 лет; е) 15 лет и более.	а) 27 чел. – 12,6% б) 84 чел. – 39,3% в) 44 чел. – 20,6% г) 40 чел. – 18,7% д) 12 чел. – 5,6% е) 7 чел. – 3,0%
6	Что для Вас является мотивом надлежащего выполнения служебных обязанностей: а) стремление обеспечить правопорядок и безопасность в обществе; б) дисциплинарная ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей; в) поощрение за успехи в выполнении должностных обязанностей; другие (укажите) _____ г) предусмотренные законодательством гарантии, льготы и компенсации; д) стремление заработать авторитет в коллективе; е) стремление реализовать свои профессиональные способности.	а) 80 чел. – 37,4% б) 72 чел. – 33,7% в) 41 чел. – 19,2% г) 13 чел. – 6,1% д) 6 чел. – 2,8% е) 2 чел. – 1,0%
7	Применялись ли к Вам в течение срока службы в правоохранительном органе дисциплинарные взыскания: а) да, применялись; б) нет, не применялись.	а) 162 чел. – 75,7 % б) 52 чел. – 24,3%
8	Если дисциплинарные взыскания применялись, считаете ли Вы примененные санкции справедливыми: а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 53 чел. из 162–32,7% б) 103 чел. из 162–63,6% в) 6 чел. из 162–3,7%
9	Если дисциплинарные взыскания применялись, считаете ли Вы, что их применение положительно повлияло на дальнейшее исполнение Вами служебных обязанностей: а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 61 чел. из 162–37,7% б) 90 чел. из 162–55,6% в) 11 чел. из 162–6,8%
10	Применялись ли к Вам в течение срока службы в правоохранительном органе меры поощрения: а) да, применялись; б) нет, не применялись.	а) 89 чел. – 41,6 % б) 125 чел. – 58,4 %
11	Если меры поощрения применялись, считаете ли Вы	

	<p>примененные меры поощрения справедливыми:</p> <p>а) да, считаю;</p> <p>б) нет, не считаю;</p> <p>в) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 70 чел. из 89–78,7%</p> <p>б) 19 чел. из 89–21,3%</p> <p>в) 0 чел. из 89–0,0%</p>
12	<p>Если меры поощрения применялись, считаете ли Вы, что их применение положительно повлияло на дальнейшее исполнение Вами служебных обязанностей:</p> <p>а) да, считаю;</p> <p>б) нет, не считаю;</p> <p>в) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 66 чел. из 89–74,2%</p> <p>б) 21 чел. из 89–23,6%</p> <p>в) 2 чел. из 89–2,2%</p>
13	<p>Применение какого из следующих дисциплинарных взысканий, на Ваш взгляд, наиболее эффективно в целях частной превенции дисциплинарных проступков:</p> <p>а) замечание;</p> <p>б) выговор;</p> <p>в) строгий выговор;</p> <p>г) предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии;</p> <p>д) увольнение;</p> <p>е) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 22 чел. – 10,3%</p> <p>б) 26 чел. – 12,2%</p> <p>в) 23 чел. – 10,8%</p> <p>г) 69 чел. – 32,2%</p> <p>д) 63 чел. – 29,4%</p> <p>е) 11 чел. – 5,1 %</p>
14	<p>Применение какого из следующих дисциплинарных взысканий, на Ваш взгляд, наиболее эффективно в целях общей превенции дисциплинарных проступков:</p> <p>а) замечание;</p> <p>б) выговор;</p> <p>в) строгий выговор;</p> <p>г) предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии;</p> <p>д) увольнение;</p> <p>е) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 4 чел. – 1,9%</p> <p>б) 13 чел. – 6,1%</p> <p>в) 13 чел. – 6,1%</p> <p>г) 59 чел. – 27,6%</p> <p>д) 118 чел. – 55,1%</p> <p>е) 9 чел. – 4,2%</p>
15	<p>Считаете ли Вы целесообразным упразднить какое-либо из указанных выше дисциплинарных взысканий, и, если да, то какое:</p> <p>а) необходимо упразднить замечание;</p> <p>б) необходимо упразднить выговор;</p> <p>в) необходимо упразднить строгий выговор;</p> <p>г) необходимо упразднить предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии;</p> <p>д) необходимо упразднить увольнение;</p> <p>е) нет необходимости в упразднении каких-либо взысканий;</p> <p>ж) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 31 чел. – 14,5%</p> <p>б) 17 чел. – 7,9%</p> <p>в) 46 чел. – 21,5%</p> <p>г) 22 чел. – 10,3%</p> <p>д) 6 чел. – 2,8%</p> <p>е) 83 чел. – 38,8%</p> <p>ж) 9 чел. – 4,2%</p>
16	<p>Считаете ли Вы достаточным установленный в Вашем правоохранительном органе перечень дисциплинарных взысканий:</p> <p>а) да, считаю;</p> <p>б) нет, не считаю;</p> <p>в) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 167 чел. – 78,0%</p> <p>б) 39 чел. – 18,2%</p> <p>в) 8 чел. – 3,7%</p>
17	<p>Считаете ли Вы достаточным установленный в Вашем правоохранительном органе перечень оснований для применения дисциплинарных взысканий:</p>	

	а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 137 чел. – 64,0% б) 70 чел. – 32,7% в) 7 чел. – 3,3%
18	Считаете ли Вы достаточным установленный в Вашем правоохранительном органе перечень мер поощрения: а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 112 чел. – 52,3% б) 98 чел. – 45,8% в) 4 чел. – 1,9%
19	Считаете ли Вы достаточным установленный в Вашем правоохранительном органе перечень оснований для применения мер поощрения: а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 105 чел. – 49,1% б) 103 чел. – 48,1% в) 6 чел. – 2,8%
20	Считаете ли Вы целесообразным установление в качестве оснований для применения дисциплинарных взысканий неисполнения либо ненадлежащего исполнения обязанностей члена аттестационной комиссии: а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 123 чел. – 57,5% б) 88 чел. – 41,1% в) 3 чел. – 1,4%
21	Считаете ли Вы достаточной регламентацию проведения служебных проверок в Вашем правоохранительном органе: а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 164 чел. – 76,6% б) 45 чел. – 21,0% в) 5 чел. – 2,3%
22	Знакомы ли Вы с правовым регулированием служебной дисциплины в иных правоохранительных органах: а) да, знаком(а); б) частично знаком(а); в) нет, не знаком(а);	а) 17 чел. – 7,9% б) 107 чел. – 50,0% в) 90 чел. – 42,1%
23	Каким образом, на Ваш взгляд, влияют различия правового регулирования служебной дисциплины в правоохранительных органах на результаты правоохранительной деятельности: а) позитивно; б) негативно; в) никак не влияют; г) затрудняюсь ответить.	а) 14 чел. – 6,5% б) 78 чел. – 36,5% в) 93 чел. – 45,3% г) 29 чел. – 13,6%
24	Считаете ли Вы необходимым принятие Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации»: а) да, считаю; б) нет, не считаю; в) затрудняюсь ответить.	а) 121 чел. – 56,5% б) 14 чел. – 6,5% в) 81 чел. – 37,9%
25	В каком из правоохранительных органов, на Ваш взгляд, служба является наиболее престижной и успешной: а) прокуратура Российской Федерации; б) полиция;	а) 65 чел. – 30,4% б) 36 чел. – 16,8%

	<p>в) органы по контролю за оборотом наркотиков;</p> <p>г) Следственный комитет Российской Федерации;</p> <p>д) органы, службы и учреждения уголовно-исполнительной системы;</p> <p>е) федеральная противопожарная служба;</p> <p>ж) таможенные органы;</p> <p>з) служба федеральной фельдъегерской связи;</p> <p>и) Федеральная служба судебных приставов;</p> <p>к) затрудняюсь ответить</p>	<p>в) 19 чел. – 8,9%</p> <p>г) 34 чел. – 15,9%</p> <p>д) 3 чел. – 1,4%</p> <p>е) 7 чел. – 3,3%</p> <p>ж) 21 чел. – 9,8%</p> <p>з) 0 чел. – 0,0%</p> <p>и) 2 чел. – 0,9%</p> <p>к) 27 чел. – 12,6%</p>
26	<p>Какие факторы, на Ваш взгляд, влияют на коррумпированность сотрудников правоохранительных органов (выберите не более двух из предложенных ниже):</p> <p>а) несовершенство законодательства;</p> <p>б) недостатки в подборе и расстановке кадров;</p> <p>в) низкая заработная плата;</p> <p>г) отсутствие контроля со стороны руководителей;</p> <p>д) низкие нравственные качества сотрудников;</p> <p>е) негативный пример коллег по службе;</p> <p>ж) негативный пример руководителей; з) безнаказанность.</p>	<p>а) 43 чел. – 20,1%</p> <p>б) 38 чел. – 17,8%</p> <p>в) 104 чел. – 48,6%</p> <p>г) 5 чел. – 2,3%</p> <p>д) 35 чел. – 16,6%</p> <p>е) 13 чел. – 6,1 %</p> <p>ж) 18 чел. - 8,4%</p> <p>з) 26 чел. – 21,5%</p>
27	<p>Существует ли, по Вашему мнению, субъективный подход при применении дисциплинарных взысканий:</p> <p>а) да, существует;</p> <p>б) нет, не существует;</p> <p>в) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 159 чел. – 74,3%</p> <p>б) 40 чел. – 18,7%</p> <p>в) 15 чел. – 7,0%</p>
28	<p>Существует ли, по Вашему мнению, субъективный подход при применении поощрений:</p> <p>а) да, существует;</p> <p>б) нет, не существует;</p> <p>в) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 157 чел. – 73,4%</p> <p>б) 40 чел. – 18,7%</p> <p>в) 17 чел. – 7,9%</p>
29	<p>Существует ли, по Вашему мнению, необходимость унификации нормативных основ служебной дисциплины в системе правоохранительной службы:</p> <p>а) да, существует;</p> <p>б) нет, не существует;</p> <p>в) затрудняюсь ответить.</p>	<p>а) 117 чел. – 54,7%</p> <p>б) 61 чел. – 28,5%</p> <p>в) 36 чел. – 16,8%</p>

Благодарим за участие в анкетировании.

Федеральный конституционный закон от 8 ноября 2008 г. N 4-ФКЗ "О внесении изменения в Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации"

Статья 9.1. Официальное использование Государственного флага Российской Федерации осуществляется в случаях и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным конституционным законом.

Допускается использование Государственного флага Российской Федерации, в том числе его изображения, гражданами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями в иных случаях, если такое использование не является надругательством над Государственным флагом Российской Федерации.

Научное издание

Константин Анатольевич Павленко

**СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА В СИСТЕМЕ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Издание публикуется в авторской редакции

Дизайн обложки С.А.Кравец

Подписано в печать 04.07.2012. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ.л. 11,0. Заказ 000. Тираж 500.

ООО Издательство «Научная книга»
394077, Россия, г.Воронеж, ул. 60-й Армии, 25-120
<http://www.sbook.ru/>

Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО «Цифровая полиграфия»
394036, г. Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 52.
Тел.: (473)261-03-61