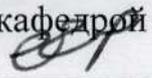


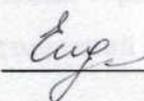
Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

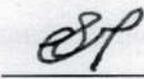
Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 - Юриспруденция

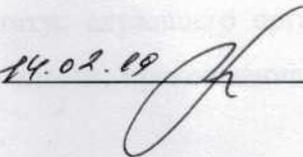
ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
 С.В. Чердаков
« 14 » 02 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Особенности прохождения государственной службы в органах
внутренних дел

Исполнитель
студент группы 521 уз62  14.02.2019 Е.С. Сидорова

Руководитель
доцент, к.ю.н.  14.02.2019 С.В. Чердаков

Нормоконтроль  14.02.19 О.В. Громова

Благовещенск 2019

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой



С.В. Чердаков

(подпись)

« 15 » 06 2018 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Сидоровой Елены Сергеевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Особенности прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

(утверждена приказом № 2724-урот 20.11.2018)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 10 февраля 2019 года

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): служба в органах внутренних дел в системе федеральной государственной службы, административно-правовой статус служащего органов внутренних дел как представителя федеральной исполнительной власти, прохождение федеральной государственной службы в органах внутренних дел

5. Перечень материалов приложения: приложения отсутствуют

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе: старший преподаватель Васильева Дарима Содномовна

7. Дата выдачи задания 15 июня 2018 года

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердаков Сергей Владимирович, доцент, к.ю.н.

Задание принял к исполнению: 15 июня 2018 года
(дата, подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 63 с. и 45 источников.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОВД, ОБЩЕСТВЕННОПОЛЕЗНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРОФЕССИОНАЛИЗМ, МИЛИТАРИЗОВАННОСТЬ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, СТАТУС СЛУЖАЩЕГО В ОВД, ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ, КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННО - СЛУЖЕБНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Бакалаврская работа посвящена исследованию теоретических и практических положений, регламентирующих особенности прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Цель работы - изложение комплексной характеристики правового регулирования службы в ОВД, административно-правового статуса сотрудников ОВД и особенностей прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Обоснование положений и выводов, предлагаемых в бакалаврской работе, осуществлено за счет комплексного применения исторического, формально-юридического, сравнительно-правового, статистического, социологического и иных методов исследования.

Нормативную базу работы составляют Конституция Российской Федерации, действующее федеральное законодательство, научные труды отечественных авторов, материалы периодической печати, относящиеся к проблеме исследования и судебная практика.

Новизна бакалаврской работы выражается в комплексной теоретико-прикладной разработке института службы в органах внутренних дел на основе переосмысления взглядов на службу в органах внутренних дел.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Служба в органах внутренних дел в системе федеральной государственной службы	7
1.1 Основные признаки федеральной государственной службы и службы в органах внутренних дел, их соотношение	7
1.2 Правовое регулирование службы в органах внутренних дел	11
2 Административно-правовой статус служащего органов внутренних дел как представителя федеральной исполнительной власти	17
2.1 Требования к служащему органов внутренних дел	17
2.2 Ограничения и запреты на службе в органах внутренних дел	20
2.3 Особенности дисциплинарной ответственности служащих органов внутренних дел	30
3 Прохождение федеральной государственной службы в органах внутренних дел	38
3.1. Государственно-служебные правоотношения в органах внутренних дел	38
3.2 Основные этапы прохождения федеральной государственной службы в органах внутренних дел	43
Заключение	56
Библиографический список	59

ВВЕДЕНИЕ

Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации является важной составляющей государственной правоохранительной службы и призвана выполнять задачи по обеспечению безопасности личности, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, защите прав и свобод человека и гражданина.

Проведенная в нашей стране административная реформа привела к созданию нового законодательства о государственной службе. Существенно изменилось в последнее время и законодательство о службе в органах внутренних дел. В то же время, в условиях построения демократического правового государства усиливаются требования к деятельности органов внутренних дел, что, в свою очередь, вызывает необходимость дальнейшего развития нормативного правового регулирования службы в органах внутренних дел.

Особенности современного этапа социально-экономического и политического развития нашей страны диктует необходимость глубокого теоретического исследования проблем правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел. Важно, чтобы законодательство о государственной правоохранительной службе способствовало эффективному исполнению органами внутренних дел возложенных на них функций и успешному решению стоящих перед ними задач.

Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел значительно обостряет и то обстоятельство, что сотрудники органов внутренних дел еще нередко нарушают служебную дисциплину, злоупотребляют служебным положением, совершают правонарушения и преступления, в том числе коррупционного характера. Обеспечение законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних дел особенно актуально в связи с тем, что их сотрудники действуют от имени государства.

Указанные проблемы определяют актуальность научного исследова-

ния тенденций и факторов, влияющих на организацию и правовое регулирование государственной службы в органах внутренних дел. Нуждаются в теоретическом осмыслении кардинальные новеллы в законодательстве о государственной службе в органах внутренних дел, связанные с преобразованием милиции в полицию в соответствии с Федеральным законом «О полиции».

Основная цель работы состоит в том, чтобы на основе теоретического анализа действующих норм государственной службе и анализа юридической практики выявить особенности прохождения государственной службы в органах внутренних дел и выработать предложения по совершенствованию законодательства о прохождении службы в органах внутренних дел.

Реализация данной цели предполагает решение следующих задач:

- выделение основных признаков службы в органах внутренних дел и проведение их соотношения с признаками государственной службы;
- освещение правовых основ службы в органах внутренних дел;
- раскрытие административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел через призму ограничений и запретов, а также дисциплинарной ответственности;
- характеристика сущности государственно – служебных отношений, складывающихся на период прохождения службы;
- поэтапное раскрытие всех стадий прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Объектом бакалаврской работы выступают отношения, складывающиеся в рамках прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Предмет работы состоит из конституционных и административно-правовых норм о прохождении государственной службы в органах внутренних дел и практики применения данных норм на территории Российской Федерации.

1 СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1.1 Основные признаки федеральной государственной службы и службы в органах внутренних дел, их соотношение

Понятие государственной службы раскрывается в тексте Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» а именно в части 1 статьи 1: «Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий...». Стоит отметить, что данная норма впервые вывела определение государственной службы в нормативное поле.

Помимо безконфликтного нормативного подхода к определению, существует научный подход, в котором ученые административисты имеют разные взгляды на государственную службу.

Так, В.М. Махонин сформулировал следующее определение: «Государственная служба – это составная часть деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность личного состава: государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства»¹.

Г.В. Атаманчук, рассматривает государственную службу как правовой институт, который состоит из двух взаимосвязанных элементов: норм и правил, которые регламентируют порядок государственной власти, а также граждан, наделенных определенной компетенцией².

В качестве еще одного взгляда на определение государственной службы можно привести мнение Ю.Н. Старилова³, который при рассмотрении данного правового явления говорит о системе правовых норм, регламентирующих отношения, складывающиеся по поводу организации системы государственной

¹ Махонин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 7.

² Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002. С. 137.

³ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002, С. 617.

службы.

Понимание государственной службы П.П. Сергуном не является диаметрально противоположным предшествующим определениям, но, тем не менее, правовой институт государственной службы рассмотрен с другой стороны: «Государственная служба – это вид социальной службы, который осуществляется в органах государственной власти»⁴.

Аналитика нормативных положений, а также научных определений государственной власти позволяет выделить следующие основополагающие признаки:

1) профессионализм, который раскрывается в профессиональной деятельности государственных служащих, наделенных особыми компетенциями;

2) властность: единственное проявление функций государства через государственную службу – властные полномочия, которые строго регламентируются федеральным и региональным законодательством;

3) системность, под которой понимается не определенная стабильность, статичность и повторение, а наоборот сложность связей, широкий круг взаимодействия, разная направленность деятельности, всегда разное количество участников. Государственная власть – единый механизм, который постоянно находится в динамике, в основе которого всегда стоит государство.

В качестве дополнительных признаков государственной власти, характерных современному периоду времени, можно отметить:

1) организационность. Государственная служба занимается организацией (объединением, консолидацией) всех существующих категориальных институтов: социальный, экономический, правовой, кадровый, политический, культурный и др.;

2) связующий элемент между государством и обществом. Государственная служба, с одной стороны, занимается интеграцией власти в народ, а с другой стороны, проявляется в служении народу и служении политической систе-

⁴Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дисс.... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 65.

ме, выбранной народом;

3) общественно-полезная деятельность. Государственная служба выполняет задачи, направленные на удовлетворение и защиту интересов общества.

Необходимость выделения дополнительных признаков государственной власти обусловлена их прямой зависимостью от социальных условий государства, которые формируются такими составляющими как политическое устройство, состав государственных служащих и иные переменные особенности государства. Названные составляющие не являются неизменными, отсюда необходимость выделения дополнительной (факультативной) группы признаков государственной власти, характерной для определенного периода времени.

Исходя из вышеуказанных характеристик можно резюмировать, что государственная служба многоаспектна. Любое многоаспектное явление имеет подвиды. Государственная служба не исключение. В качестве вида государственной службы выделяют службу в органах внутренних дел.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ под службой в органах внутренних дел понимается федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел.

Органы внутренних дел относятся к исполнительным органам власти, которые являются структурным элементом большого механизма государственной службы. Таким образом, служба в органах внутренних дел – структурный элемент государственной службы. Отсюда соотношение: от общего к частному, где «общее» - государственная власть, а «частное» - служба в органах внутренних дел. В этой связи, признаки службы в органах внутренних дел неразрывно связаны с признаками государственной службы. Это означает, что для службы

⁵ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 . Ст. 7020.

в органах внутренних дел также характерны такие признаки как профессионализм, властность и системность.

В силу того, что служба в органах внутренних выделена в отдельное направление, есть основание выделить специальные признаки:

- 1) централизация системы службы в органах внутренних дел;
- 2) единоначалие в организации службы;
- 3) режим субординации отношений;
- 4) компенсация льготами ограничения некоторых общегражданских прав и свобод сотрудников ОВД, обусловленных спецификой службы;
- 5) территориальная иерархия в построении системы ОВД;
- 6) специальный административно-правовой статус субъектов службы, который выражается в повседневном противостоянии противодействию преступников, а также в особых ограничениях общепринятых норм гражданского общества. Например, запрет состоять в политических партиях, либо осуществлять их материальную поддержку и иным образом проявлять участие в деятельности политических партий;
- 7) милитаризованность, что означает присутствие черт, характерных военной службе.

По мнению А.Л. Анисимова «сотрудников внутренних дел следует отнести к категории милитаризованных государственных служащих, проходящих службу в системе государственных органов исполнительной власти на должностях правоохранительной службы»⁶.

Милитаризованный характер службы в органах внутренних дел отражается в повышенных рисках для жизни и здоровья при прохождении службы, которые компенсируются за счет страхования жизни и здоровья сотрудников органов дел в соответствии с положениями Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава

⁶Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. М., 1996. С. 102.

органов внутренних Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»⁷. Милитаризованная специфика службы в органах внутренних дел также отражается и в возможности применения сотрудниками физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Таким образом, проводя соотношение признаков государственной службы и признаков службы в органах внутренних дел можно отметить, что общие признаки государственной службы характерны также и для службы в органах внутренних дел. Несмотря на такое сходство, рассматриваемые виды службы не являются полностью тождественными друг другу из-за особой специфики службы в органах внутренних дел, которая проявляется в особом порядке поступления на службу, ограничениях и запретах, милитаризованности, повышенных рисках для жизни и здоровья, возникающих при прохождении службы в органах внутренних дел.

1.2 Правовое регулирование службы в органах внутренних дел

Под правовым регулированием службы в органах внутренних дел понимается комплекс нормативно-правовых актов, которые регулируют правоотношения складывающиеся во время службы в ОВД. Специфика правового регулирования состоит в том, что помимо общих нормативно-правовых актов, которые регулируют и иные виды государственной службы, сформировано собственное законодательство, отражающее особые условия и вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, которые во многом основаны на ведомственном правовом регулировании.

Служба в органах внутренних дел является сложным, многоэтапным процессом, каждый из которых регламентируется законом. Данное обстоятельство объясняет большое количество нормативных актов, которые осуществляют

⁷ Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: Федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13 . Ст. 1074.

правовое регулирование службы.

Статья 3 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸ устанавливает следующий перечень нормативных актов, которые осуществляют прямое регулирование правоотношений, складывающихся в рассматриваемой сфере:

1) Конституция Российской Федерации.⁹ Конституция РФ, как известно, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Служба в органах дел не является исключительной сферой и попадает под действие положений Конституции РФ. В частности, статья 71 Конституции РФ устанавливает, что регламентация службы в органах внутренних дел осуществляется только на федеральном уровне;

2) Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Федеральный закон «О службе в ОВД»). Данный нормативный акт осуществляет правовое регулирование службы на следующих этапах: поступление на службу в ОВД, прохождение службы и ее прекращение. Кроме того, данный закон определяет правовой статус сотрудника ОВД. Необходимо отметить, что в соответствии с частью 3 статьи 97 указанного Федерального закона указан его приоритет норм в отношении других федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, нормативных правовых актов ФОИВ в сфере внутренних дел в случае противоречия. Данное обстоятельство указывает на то, что ФЗ «О службе в ОВД» отводится центральное место в системе нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения, связанные со службой в ОВД;

3) Федеральный закон «О полиции»¹⁰, Федеральным законом «О соци-

⁸О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 . Ст. 7020. Статья 3.

⁹Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁰О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

альных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹ и другими федеральными законами, регламентирующими правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел. Указанные федеральные законы, а также рассмотренный выше Федеральный закон «О службе в ОВД» создают единую законодательную основу службы в органах внутренних дел. Стоит отметить, что нормативно поименованный предмет регулирования Федерального закона «О полиции» отсутствует. Существует только статья 1 Федерального закона «О полиции», которая раскрывает назначение полиции. Закона о социальных гарантиях сотрудникам ОВД определен в части 1 его статьи 1 как отношения, связанные с денежным довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников ОВД, обеспечением жилыми помещениями, медицинским обслуживанием сотрудников, граждан РФ, уволенных со службы в ОВД, и членов их семей, а также с предоставлением им иных социальных гарантий;

4) Нормативные правовые акты Президента РФ. Согласно части 2 статьи 90 Конституции Российской Федерации указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России¹².

В качестве основного нормативного акта в этой сфере можно отметить Указ Президента РФ от 22.11.2012 № 1575 «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации»¹³, который утверждает квалификационные требования к стажу службы в органах внутренних и положения о возложении временного исполнения обязанностей, о порядке присвоения специального звания и о заключении нового контракта;

5) Нормативные акты Правительства РФ. Правительство РФ, как установлено в частью 1 статьи 115 Конституции РФ, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ

¹¹ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011, № 30. Ст. 4595.

¹² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. Статья 90.

¹³ Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.11.2012 № 1575 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 48. Ст. 6668.

издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Частью 2 указанной статьи установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России. В качестве примера можно привести Постановление правительства РФ «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации»¹⁴, которые устанавливают порядок организации и проведения профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации;

б) Нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В соответствии с Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации МВД России осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ. Как правило, такие акты издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. В силу того, что приказы МВД, как правило, затрагивают узкие (специальные) вопросы, их количество велико. Отметим, лишь некоторые: Приказ МВД РФ «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»¹⁵, Приказ МВД России «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений»¹⁶.

Помимо вышеуказанных нормативных актов, служба в органах внутренних дел регламентируется трудовым законодательством в части отсутствия специального регулирования.

¹⁴ Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации: Постановление правительства РФ от 06.12.2012 № 1259 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 7075.

¹⁵ Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.01.2019).

¹⁶ Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений: Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 // Российская газета. № 284. 2012.

Кроме того, часть 3 статьи 3 ФЗ «О службе в ОВД» предусматривает распространение положений ратифицированных международных договоров на службу в ОВД, при условии конфликта норм национального законодательства и норм международных договоров.

Помимо указанных нормативных актов, в служебной деятельности сотрудников всегда присутствовали кодексы профессиональной этики. Если обратиться к предшествующим историческим этапам, то можно отметить приказ МВД России от 29 октября 1993 г. № 5 Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, а также приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». Однако впоследствии последний документ был отменен приказом МВД России от 31 октября 2013 г. № 883. Новый кодекс этики сотрудника органов внутренних дел в настоящее время отсутствует. Данный пробел помогает заполнить Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

С учетом изложенного, необходимо отметить, что назрела необходимость специального закона, регламентирующего служебное поведение сотрудников органов внутренних дел. Необходимость обусловлена спецификой службы, а также особым статусом сотрудника ОВД. Принятие Кодекса профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел РФ позволит развить полицейское законодательство, повысит статус профессиональной этики, будет способствовать обеспечению надлежащего служебного поведения сотрудников, а также противодействию коррупции в полицейской среде.

Последние десятилетия в российской науке получила широкое распространение идея систематизации и кодификации нормативно-правовых актов в той или иной сфере. Не является исключением и сфера государственной службы в органах внутренних дел. Так, А.В. Каляшин отмечает, что система нормативных актов о службе в ОВД динамично развивается и усложняется, поэтому единственное верное направление совершенствования в этом случае - это

кодификация¹⁷.

По нашему мнению, такой подход к совершенствованию представляется нецелесообразным ввиду того, что нет понимания структуры и сферы охвата такого кодифицированного акта. Кроме того, вносить изменения в Кодифицированный акт намного сложнее, нежели в отраслевой подзаконный акт. Учитывая тот факт, что законодательство в сфере службы в органах внутренних дел нестабильно (на подзаконном уровне), кодификация является экономически нецелесообразной.

Резюмируя положения о соотношении признаков государственной службы и признаков службы в органах внутренних дел, а также подводя итог правовому регулированию службы ОВД необходимо ответить две основных идеи:

Во-первых, служба в органах внутренних дел является видом государственной службы, отсюда вытекает общность признаков и проводится соотношение от общего к частному.

Во-вторых, правовое регулирование службы в органах внутренних дел строится на многочисленных правовых актах федерального и ведомственного значения, кодификация нормативных положений отсутствует, но среди основных регламентирующих деятельность актов можно выделить три закона: Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁷А.В. Каляшин. Государственная служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. М., 2016. С. 167.

2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СЛУЖАЩЕГО ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

2.1 Требования к служащему органов внутренних дел

В российском законодательстве отсутствует документ, который бы устанавливал бы единый список требований к служащим в органах внутренних дел. Все требования к сотрудникам ОВД рассредоточены по разным нормативным документам, в числе которых Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹⁸, ранее упомянутый Федеральный закон «О службе в ОВД», Федеральный закон «О полиции», Указ Президента РФ «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации»¹⁹, Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации»²⁰ и Постановление Правительства «Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации»²¹.

Анализ положений перечисленных нормативно-правовых актов, позволил выделить следующие требования к служащему в системе органов внутренних дел:

1) требования в части нравственной культуры сотрудника ОВД. Сотрудник органов внутренних дел это личность, которая должна вызывать моральное доверие со стороны общества. Ввиду того, что деятельность органов внутренних дел является открытой (в большей степени), затрагивает интересы большого количества граждан и организаций, поэтому честность, нравственные взгляды и убеждения, принципиальность и соблюдение норм общественной морали

¹⁸ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 622.

¹⁹ О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 137 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

²⁰ Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 06.12.2012 № 1259 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 7075.

²¹ Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ МВД РФ от 10.08.2012 №777. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

имеют ключевое значение в деятельности сотрудника ОВД. При решении в процессе службы множества нравственных проблем, при обеспечении правопорядка, а также при применении властных полномочий необходимо обладать высокой нравственной культурой;

2) требования в части соблюдения законности. Служба в органах внутренних дел имеет ярко выраженный правовой характер. Добиваться соблюдения законов может лишь тот, кто сам их соблюдает. Помимо «соблюдения» немаловажное значение имеет наличие у сотрудника органов внутренних дел особого, юридически сложенного сознания, позволяющего анализировать, синтезировать и обобщать ситуации через призму правовых норм;

3) требования в части способности противостояния противодействию. Основное качество деятельности сотрудников ОВД – борьба. Сотрудник ОВД постоянно фиксирует противоречия и столкновения интересов личностей в ходе службы. В этой связи, служащему в системе органов внутренних дел необходимо обладать умениями организационно-тактического и психологического характера;

4) требования в части объективности и независимости. Соблюдение данных требований имеет принципиальное значение при осуществлении властных полномочий. Как правило, сотруднику органов внутренних дел, приходится решать ситуации, которые отличаются высокой эмоциональной напряженностью, поэтому очень важно обладать независимым сознанием, эмоциональной устойчивостью и контролем над агрессией в совокупности с выражением уважения к правам человека. Уважение - необходимая предпосылка осуществления сотрудниками ОВД своих прав и обязанностей, особенно в части применения мер принуждения, специальных средств и при вторжении в частную жизнь граждан. Даже ущемляя права человека в связи с совершением им правонарушения или преступления, сотрудник органов внутренних дел обязан разъяснить такому человеку основания и повод ущемления прав, а также разъяснить права и обязанности;²²

²² О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

5) требования, связанные с соблюдением служебной тайны. Внутриведомственные акты МВД РФ регламентируют требования к секретному режиму, к умению молчать и соблюдать конспирацию при общении с другими людьми;

6) требования, связанные с социально-психологической атмосферой служебной деятельности. Деятельность органов внутренних дел всегда находится в центре общественного внимания, поэтому сотруднику органов внутренних дел необходимо учитывать секторы психологической атмосферы, корректировать свое поведение: соблюдать нейтральность, не оказывать предпочтение каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам, а также не допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении государственных органов, должностных лиц, политических партий, других общественных объединений, религиозных и иных организаций, профессиональных или социальных групп, граждан, если это не входит в его служебные обязанности. Так, статья 7 Федерального закона «О полиции» устанавливает, что сотрудник полиции ... должен воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнения в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции»²³. Несмотря на указанную сдержанность, сотрудник органов внутренних дел должен обладать сформированным мировоззрением в социальной и политической сфере;

7) требования к профессионализму. Сотрудник органов внутренних дел должен обладать умениями вести переговоры, оказывать психологическое давление на правонарушителей (в допустимых рамках), разрешать конфликтные ситуации не насильственным путем, кроме того сотрудник ОВД должен уметь отстаивать свои профессиональные интересы и интересы третьих лиц. Обозначенные умения могут существовать только при наличии специальных личностных качеств: преданность, работоспособность, самоотдача, уверенность в себе,

²³ Там же. Статья 7.

самостоятельность при принятии решений, целеустремленность, добросовестность, активная жизненная позиция и желание профессионального роста;

8) требования к выполнению служебных обязанностей. При поступлении на службу, сотрудник ОВД должен понимать, что он в добровольном порядке принимает на себя обязательства, связанные со служебной деятельностью и в условиях профессионального риска;

Резюмируя вышеизложенные требования к сотруднику органов внутренних дел, необходимо отметить, что общие требования к служебному поведению сотрудника ОВД содержатся в статье 13 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а специфика данных требований раскрывается в отдельных (профильных) нормативно-правовых актах: в Федеральном законе «О противодействии коррупции», Федеральном законе «О полиции» и др. Перечисленные нормативные документы образуют комплексную систему требований к служащим в системе органов внутренних дел, среди которых на особом месте стоит соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; объективность, беспристрастность, уважение граждан и общества в целом, особенно в части национальных обычаев, традиций и культуры; нейтральность; профессионализм и добросовестность.

2.2 Ограничения и запреты на службе в органах внутренних дел

При рассмотрении признаков службы в органах внутренних дел была выявлена специфика, которая отличает службу ОВД от других видов государственной службы, - специальный правовой статус сотрудника органов внутренних дел, на который распространяются особые ограничения и запреты гражданских прав. Необходимо отметить, что такие ограничения и запреты полностью согласуются с конституционными положениями.²⁴ Более того, Конституционный суд Российской Федерации неоднократно отмечал возможность законодателя устанавливать специальные обязанности для сотрудников органов внут-

²⁴Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. Часть 3. Статья 55.

ренных дел, обусловленные специфическим характером деятельности.²⁵

Центральное место среди обязанностей сотрудника органов внутренних дел занимает обязанность соблюдать установленные запреты, в противном случае, наступает ответственность.

Примечательно, но действующее законодательство не раскрывает содержание понятий «запрет» и «ограничение». Научная литература также не содержит единого подхода в толковании данных терминов. Чтобы в этом убедиться, достаточно рассмотреть вариации толкования термина «ограничение» отечественными теоретиками.

Так, С.С. Алексеев рассматривает ограничения через призму объема регулирования, для которого характерны четкие границы прав.²⁶

По-иному представляет ограничения А.В. Малько. При рассмотрении данного вопроса он мыслил глобальнее: «Правовое ограничение - правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условие для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите»²⁷.

Проводя соотношение понятий «ограничение» и «запрет» в административно-правовой сфере, можно констатировать, что запрет это общий вид ограничения. Если погружаться в специфику, то необходимо раскрыть понятие «административного запрета», под которым понимается положения, регламентируемые нормами административного права, не дающие возможности государственному служащему отклоняться от установленных обязательств, предупреждающие и пресекающие конфликт интересов в системе государственной службы под угрозой применения мер уголовного, административного, материального и дисциплинарного принуждения.²⁸

Изложенные подходы к трактовке определений «ограничение» и «запрет»

²⁵ Постановление Конституционного суда РФ от 21.03.2014 №7-П «По делу о проверке конституционности положения п.7 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // Вестник Конституционного суда РФ, №3, 2014.

²⁶ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 65.

²⁷ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 60.

²⁸ Кривонос Д.А. Административные запреты в системе государственной службы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. Юрид. наук. М., 2009.с. 202-208.

натолкнули на следующее понимание данных правовых категорий: ограничения и запреты - это императивные правила поведения сотрудников органов внутренних дел, несоблюдение которых может повлечь применение мер государственного принуждения.

Современное состояние нормативно-правовой базы системы МВД демонстрирует разность правового регулирования прав и обязанностей сотрудников ОВД и ограничений и запретов, связанных с их службой. Первым уделяется достаточно подробная регламентация, а ограничения и запреты, связанные с прохождением службы в системе органов внутренних дел регламентируются казуистично.

Ни один федеральный закон рассматриваемой сферы правоотношений не содержит единой статьи с исчерпывающим списком ограничений и запретов, но, тем не менее, в некоторых нормативных актах встречаются нормы, где предпринимаются попытки их конкретизации.

Так, статья 14 Федерального закона «О службе в ОВД» предусматривает случаи, исключающие нахождение сотрудника на службе в органах внутренних дел:

- признание его недееспособным или ограниченно дееспособным по вступившему в законную силу решению суда;
- осуждение за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу;
- наличие судимости, в том числе и снятой или непогашенной;
- прекращение уголовного преследования за истечением срока давности, либо в связи с примирением сторон, а также в связи с провозглашением амнистии, либо деятельным раскаянием;
- отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну;
- близкое родство или свойство с сотрудником ОВД, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью;

- выход из гражданства РФ;
- приобретение или наличие гражданства (подданства) иного государства;
- представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в ОВД.²⁹

В качестве примера нарушения ограничений и запретов на службе в органах внутренних дел можно привести Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 13 апреля 2017 года № 33-2093/2017, в рамках которого рассмотрена жалоба Б.А. к Межмуниципальному Управлению Министерства внутренних дел России «Якутское» о признании приказа об увольнении №... от 21 февраля 2017 года незаконным. Основанием вынесения приказа послужили материалы служебной проверки, которые подтвердили представление при поступлении на службу Б.А. заведомо ложных сведений, а именно представление ложных сведений об отсутствии судимости. В качестве доказательства приводятся материалы личного дела, а именно собственноручно заполненная анкета, где в графе «Имели или имеете ли Вы, Ваши близкие, родственники судимость» указано «нет».

Б.А. в качестве оправдания указывал на то, что при поступлении на службу в первый раз в 1996 году он уведомил работодателя об участии в ДТП и имеющейся судимости, написал объяснительную, после чего с истцом был заключен контракт. Кроме того, отмечает, что на момент его увольнения статья, по которой он был привлечен к уголовной ответственности, была декриминализована.

Несмотря на доводы Б.А., Якутский городской суд признал законным Приказ об увольнении №... от 21 февраля 2017 года, ввиду того, что при рассмотрении вопроса о заведомо ложных сведениях достаточно установить сам факт представления сотрудником при поступлении на службу таких сведений вне зависимости от времени, когда эти обстоятельства имели место быть, а также от времени, когда они были выявлены и установлены. Таким образом, установле-

²⁹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 . Ст. 7020. Статья 14.

ние такого факта являлось обстоятельством, имеющим существенное значение для правильного разрешения данного дела.³⁰

Помимо рассмотренной 14 статьи, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел» содержит еще ряд положений, содержащих подобные ограничения.

Например, пункт 4, статьи 34 Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел» устанавливает запрет на работу сотрудников ОВД по совместительству. В качестве исключения из этого правила указана педагогическая, научная и иная творческая деятельность, которая не приводит к возникновению конфликта интересов и не влечет за собой ухудшения выполнения обязанностей государственной службы. В случае если сотрудник органов внутренних дел выразит намерение заняться допустимыми видами деятельности, автоматически возникает обязанность уведомления непосредственного руководителя. Данный вопрос детально рассматривается в Приказе МВД РФ от 15.12.2014 №1100 «Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе»³¹.

В случае если сотрудник органов внутренних дел нарушит данный запрет, то в качестве одной из мер ответственности последует увольнение с государственной службы.

В качестве подтверждения данного положения можно привести Решение Канавинского районного суда г. Нижнего Новгорода от 26 июня 2017 года по гражданскому делу № 33-13689/2017. В рамках указанного дела П. обратился с иском о признании увольнения незаконным, о восстановлении на службе, выплате денежного довольствия за время вынужденного прогула. Суд первой инстанции не нашел оснований для удовлетворения искового заявления гражданина П., ввиду того, что основанием к увольнению послужили не вызывающие сомнения результаты служебной проверки, которая установила, что П., являясь сотрудником органов внутренних дел, к которому Законом предъявляются особые требования, нарушая запреты, во внеслужебное время занимался частным

³⁰Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 13 апреля 2017 года № 33-2093/2017. [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

³¹ Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе [Электронный ресурс]: Приказ МВД РФ от 15.12.2014 №1100. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

извозом, находясь на листке нетрудоспособности. П. действовал открыто, за плату перевозил граждан Нижнего Новгорода, которые ранее могли видеть его на ж/д вокзале, несущего службу как полицейского, а в другое время - как водителя такси. Это дает основание для формирования у граждан о сотрудниках ОВД определенного представления, подрывающего авторитет органов внутренних дел, умаляющего значимость службы и должности и уважения к ним. Более того, следствием такой незаконной деятельности П. стала конфликтная ситуация с клиентами, предъявившими претензии на некачественно оказываемые услуги перевозчика, в частности на долгое ожидание такси. П. представлялся сотрудником полиции, демонстрировал служебное удостоверение; вовлек в конфликт своих друзей. Результатом названных событий стала драка между участниками конфликта и в итоге - убийство человека - одного из участников конфликта. По прибытии на место происшествия сотрудников ППС П. как лицо, участвовавшее в драке, был задержан ими и был доставлен в дежурную часть отдела полиции.³²

Необходимо отметить, что рассмотренные положения Федерального закона «О службе в ОВД» не разграничены отдельно на ограничения и отдельно на запреты, в отличие от Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»³³, который также распространяет свое действие и на сотрудников органов внутренних дел. Так, статья 16 указанного закона закрепляет ограничения, связанные с гражданской службой, а статья 17 регламентирует запреты.

Ограничения, связанные с гражданской службой, являются идентичными по отношению к ограничениям, связанным со службой в органах внутренних дел, за исключением трех новых пунктов:

- непредставление сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

³² Решение Канавинского районного суда г. Нижнего Новгорода от 26.06.2017 № 33-13689/2017 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

³³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.

- утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

- признания не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований.

Гражданскому служащему запрещается:

- замещать должность гражданской службы в случае: избрания или назначения на государственную должность; избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; избрания на оплачиваемую выборную должность в профсоюзе;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за определенными исключениями);

- приобретать ценные бумаги;

- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы;

- получать вознаграждения от физических и юридических лиц;

- использовать средства материально-технического и иного обеспечения не в должностных целях;

- разглашать конфиденциальную и служебную информацию;

- использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации;

- создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений;

- прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Стоит отметить, что данный федеральный закон возлагает запреты не только на государственных служащих, но и на супругов, а также несовершеннолетних детей. Им запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Перечисленные запреты носят исключительно общий характер. Они распространяют свое действие на любую сферу управления. Представляется, что такой подход является малоэффективным. На наш взгляд, данные запреты необходимо отразить в Федеральном законе «О службе в ОВД» в адаптированном для системы МВД виде.

В связи с проводимой антикоррупционной политикой, количество запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, значительно увеличилось. Положения Федерального закона от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» также распространяются и на сотрудников ОВД.³⁴

В качестве одного из самых резонансных примеров коррупции в системе органов внутренних дел последних пяти лет можно привести ситуацию, сложившуюся вокруг бывшего руководителя главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК) МВД Дениса Сугробова, который в январе 2013 года создал преступное сообщество, состоящее из его подчиненных. Уголовное дело возбудили в феврале 2014 года, а уже в апреле Следственный комитет Российской Федерации предъявил Сугробову обвинение в окончательной редакции, в котором насчитывается 21 эпизод преступной деятельности по трем статьям УК – «организация преступного сообщества», «превышение должностных полномочий» и «провокация взятки». Ключевым моментом, который привел к раскрытию деятельности группировки, стала история о провокации взятки в отношении сотрудника ФСБ Игоря Демина. Выдавая себя за бизнесмена, один из исполнителей преступной группировки, по-

³⁴ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ст. 7020. Часть 2. Статья 14.

просил взять его под покровительство за десять тысяч долларов в месяц. Демин не отказался, но после передачи денег провел задержание сотрудника ГУЭБиПК МВД. Затем последовали обыски в самом МВД, а позднее были арестованы и начальники ГУЭБиПК и их заместители. Основным мотивом деятельности созданной преступной группировки заключался в фальсификации доказательств, которые являлись основанием для уголовного преследования и, таким образом, бывшее руководство управления создавало видимость успешного выполнения служебных задач. Как результат - материальная выгода в виде карьерного роста, денежных премий, присвоения внеочередных специальных званий, ведомственных и государственных наград. Московский городской суд приговорил Сугрובה Д. к 22 годам лишения свободы, но, впоследствии Верховный суд Российской Федерации смягчил приговор и назначил наказание в виде лишения свободы на 12 лет с отбыванием наказания в колонии строго режима.³⁵

Помимо рассмотренных нормативно-правовых актов, содержащих запреты и ограничения, имеют место контракты государственного служащего, которые также отражают запреты и ограничения и ведомственные акты правового характера, которые также могут содержать определенные ограничения и запреты. Например, запрет на выезд за пределы Российской Федерации. Данный запрет является не постоянным и носит временный характер, закреплен в Указе Президента РФ «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел РФ»³⁶, в ФЗ «О полиции», а также в указании Министра внутренних дел.

Как данный запрет реализуется на практике можно рассмотреть на гражданском деле № 33-386/2015, рассмотренном Хабаровским краевым судом.

Так, гражданин А. во время прохождения службы в УМВД России по Хабаровскому краю в должности начальника отделения баллистических экспертиз, был ознакомлен с распоряжением начальника и указанием Министра внут-

³⁵ Информационно - аналитический портал «Ведомости». [Электронный ресурс]: URL: [https:// www.vedomosti.ru](https://www.vedomosti.ru) (дата обращения: 24.01.2019).

³⁶ О дисциплинарном уставе органов внутренних дел РФ: Указе Президента РФ от 14.10.2012 №13 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

ренных дел о временном запрете выезда за границу и необходимость сдачи заграничных паспортов. Однако, несмотря на своевременную осведомленность, отказался сдать заграничный паспорт в ОДиР УМВД России по Хабаровскому краю. Далее, гражданин А. написал рапорт о предоставлении части очередного отпуска, на основании которого был издан приказ УМВД России по Хабаровскому краю, утверждающий время проведения отпуска (без указания места). После утверждения приказа А. были приобретены путевки в Тяньзинский санаторий, расположенный за пределами Российской Федерации. По прошествии нескольких дней А. был вызван в ЭКЦ УМВД России по Хабаровскому краю для повторного ознакомления под роспись с распоряжением начальника УМВД России по Хабаровскому краю и указанием Министра внутренних дел о временном запрете выезда за границу. Ознакомившись с распоряжением и указанием А. отказался ставить свою подпись, также как и отказался от сдачи заграничного паспорта. Данные обстоятельства послужили основанием для проведения служебной проверки и вынесения приказа о наложении дисциплинарного взыскания, которое Хабаровский краевой суд расценил как законное, вопреки доводам гражданина А. об ограничении его конституционных прав в части передвижения, о получении разрешения на время и место проведения отпуска, а также об отсутствии доказательств вручения уведомления о временном ограничении выезда.³⁷

Подводя итог анализу ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, необходимо отметить, что все отмеченные запреты и ограничения носят абсолютный характер и разделяются на три группы:

- ограничения и запреты, связанные с поступлением на службу;
- ограничения и запреты, действующие во время прохождения службы;
- ограничения и запреты, сохраняющиеся после увольнения со службы.

Совокупный объем запретных положений рассматривается в двух аспектах: несовместимость должности государственного служащего с другими вида-

³⁷ Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 21.01.2015 по делу № 33-386/2015 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

ми деятельности и обеспечение дисциплинарного режима по государственной службе.

В целом, можно отметить, что система ограничений и запретов для сотрудников органов внутренних дел, является весьма обширной, но при этом казуистично регламентированной. Такое положение дел затрудняет понимание реального объема ограничений и запретов.

Некоторые исследователи предлагают решить данную проблему путем изъятия из ФЗ «О полиции» нормы, регулирующие вопросы прохождения службы и закрепить их в ФЗ «О службе в ОВД».

На наш взгляд, такие действия не приведут к положительному эффекту, так как законов и подзаконных актов, регламентирующих вопросы прохождения государственной службы, в части запретов и ограничений множество. Исключение бланкетности норм только в одном нормативно-правовом акте не приведет к систематизации. В этой связи, необходимо подходить к проблеме комплексно.

Еще одна проблема, с которой пришлось столкнуться в ходе анализа правовой базы системы МВД - это отсутствие правовой регламентации понятий «ограничения» и «запреты». Данный пробел очень затрудняет применение ограничительных и запретительных норм на практике.

Обозначенные проблемы требуют качественного совершенствования действующей системы правовых ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел.

2.3 Особенности дисциплинарной ответственности служащих органов внутренних дел

Важнейший фактор повышения эффективности деятельности органов внутренних дел - высокий уровень соблюдения служебной дисциплины. Вопреки активным положительным преобразованиям в системе ОВД, статистика показывает большие показатели по привлечению сотрудников органов внутренних дел к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности. Причиной таких плохих показателей является недостаточная правовая регла-

ментация материальных и процессуальных норм привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности, которые следуют от несовершенств теоретической базы.

Теория в части вопроса дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел не имеет фундамента. Отсутствует единый подход к понятию дисциплинарной ответственности.

И.Г. Савин полагает, что дисциплинарная ответственность выделяется в отдельный вид юридической ответственности в трудовой сфере, где в качестве субъектов выделены работник и работодатель (при государственной службе - государство и государственный служащий), и наступает только при условии совершения одним из субъектов противоправного деяния (дисциплинарного проступка).³⁸

По мнению Л.В. Густовой, дисциплинарная ответственность это форма принуждения, применяемого уполномоченными лицами к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение.³⁹

Иной взгляд на данный вопрос у Д.М. Овсянко, который расценивает дисциплинарную ответственность исключительно в качестве меры взыскания через подчинение.⁴⁰

На наш взгляд последнее определение дисциплинарной ответственности некорректно, ввиду того, что за отдельные правонарушения сотрудники органов внутренних дел могут привлекаться к административной ответственности.

Анализ определений дисциплинарной ответственности позволил выявить два аспекта, которые раскрывают юридическую природу:

Во-первых, дисциплинарная ответственность выступает в качестве обязанности отвечать за противоправные деяния.

Во-вторых, дисциплинарная ответственность приводит к наложению мер дисциплинарного воздействия.

³⁸Савин И.Г. Сравнительно-правовой анализ привлечения военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Военно-юридический журнал. 2010. №7.

³⁹Густова Л.В. Некоторые вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников полиции // Трудовое право. 2012. №1. С. 83.

⁴⁰Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. М., 2007. С. 113.

Отходя от теории права и обращаясь к нормативному регулированию, необходимо отметить статью 15 ФЗ «О службе в органах внутренних дел», которая устанавливает, что за совершение административного правонарушения сотрудник ОВД несет дисциплинарную ответственность, за исключением правонарушений, за совершение которого предусмотрена административная ответственность на общих основаниях. При нарушении служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел налагаются дисциплинарные взыскания.⁴¹

Объект дисциплинарного проступка - установленный правовой режим служебной деятельности.

Законодательством не определен исчерпывающий перечень нарушений служебной дисциплины. Наличие такого пробела объяснимо множеством вариаций отклоняющегося поведения. В усеченном виде дисциплинарные проступки можно оформить следующей классификацией:

- недобросовестное отношение к службе;
- нарушение правил несения службы;
- нарушение учетно-регистрационной дисциплины;
- пьянство;
- неправомерное использование транспортных средств;
- утрата оружия, специальных средств, документов и иного имущества;
- нарушение служебной субординации;
- неэтичное поведение.

Особое юридическое значение имеет выделение в отдельную группу грубых нарушений служебной дисциплины. В отличие от общей классификации дисциплинарных проступков грубые нарушения четко определены и закреплены статьей 34 ФЗ «О службе в ОВД». Закрытый перечень таких нарушений обусловлен крайней мерой ответственности - увольнение со службы.

Наложение на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарной ответственности это сложный процесс, состоящих из нескольких стадий:

⁴¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ст. 7020. Часть 2. Статья 15.

Во-первых, возбуждение дела о дисциплинарном проступке. На данном этапе происходит инициирование должностными лицами вопроса о привлечении сотрудника к дисциплинарной ответственности. Основанием такого инициирования может выступить: обнаружение проступка руководителем, жалоба физического или юридического лица, информация, полученная от другого сотрудника ОВД, материалы проверок, акты ревизий, сообщения СМИ. Стоит отметить, что не всегда наличие такого основания приводит к возбуждению дела о дисциплинарном проступке. Развитие событий зависит исключительно от усмотрения субъекта дисциплинарной власти.

Во-вторых, проведение служебной проверки. На данном этапе проводятся проверочные мероприятия, позволяющие установить фактические обстоятельства дела⁴². Стоит отметить, что ФЗ «О службе в ОВД» установил запрет на участие в проведении служебной проверки сотрудников прямо или косвенно заинтересованных в ее результатах. Примечательно, но ориентировочный перечень таких лиц законодателем не установлен.

Часть 4 статьи 52 ФЗ «О службе в ОВД» устанавливает срок проведения служебной проверки – 30 дней со дня принятия решения о ее проведении. В некоторых случаях допускается продление данного срока, но не более чем на 30 дней. Однако в практике очень часто возникают ситуации, которые по объективным причинам не могут решиться в течение указанного срока. Например, служебная проверка проводится в связи с возбуждением уголовного дела. Решение по уголовному делу, в редких случаях, выносится в течение двух месяцев, а служебная проверка, в свою очередь не может быть завершена без соответствующего приговора или постановления, устанавливающего вину проверяемого лица. В этой связи, считаем необходимым нормативно закрепить следующее основание для приостановки служебной проверки – отсутствие реальной возможности принятия решения.

⁴² Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 26.03.2013 № 161. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

Закрепление правовой регламентации оснований приостановки служебной проверки автоматически требует закрепления процедуры возобновления приостановки служебной проверки. Представляется правильным, что срок проведения служебной проверки должен быть возобновлен на основании мотивированного рапорта лица, в производстве которого находится служебная проверка. В качестве оснований возобновления могут выступить такие обстоятельства как: прекращение оснований приостановки или необходимость производства дополнительных проверочных мероприятий.

В-третьих, рассмотрение результатов служебной проверки с принятием решения. Ввиду того, что дисциплинарному производству на современном этапе характерна высокая степень усмотрения, необходимо соблюдать индивидуальный подход при выборе дисциплинарного взыскания и применять наказание в строгом соответствии с тяжестью содеянного, а также с учетом располагавшей обстановки. Кроме того, необходимо установить вину сотрудника органа внутренних дел при совершении дисциплинарного проступка. Важность данного этапа сложно переоценить, так как ненадлежащая установка вины ведет к незаконному наказанию. Подтверждает данный довод следующий пример судебной практики.

Участковому полиции был объявлен выговор за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, выразившихся в несвоевременном выезде на место происшествия, что повлекло нарушение права потерпевшей на своевременную защиту ее прав и законных интересов от преступного посягательства.

Участковый не согласился с результатами служебной проверки и вынесенным решением, в связи с чем обратился в Шкотовский районный суд Приморского края с жалобой об оспаривании приказа о наложении дисциплинарного приказа.

В качестве доводов, оправдывающих несвоевременный выезд на место происшествия приводил следующие обстоятельства.

ДД.ММ.ГГ. участковый находился на дежурстве в составе следственно-оперативной группы в соответствии с утвержденным графиком дежурств. За

данным участковым был закреплен автомобиль, который стоял во дворе отделения полиции. В 16:15 часов поступило сообщение о совершении правонарушения. Требовался выезд участкового на место совершения правонарушения. Служебный автомобиль, находившейся во дворе отделения полиции был закрыт, ключи и документы отсутствовали (находились у другого сотрудника полиции), а также бензобак служебного автомобиля был пуст. Участковый сообщил помощнику оперативному дежурному о том, что прибыть на место совершения правонарушения не может, ввиду указанных причин. Проблемы с доступом в автомобиль, документами и бензином удалось решить только около 20:00 часов (спустя 3,5 часа после поступления сообщения о правонарушении), после чего участковый выехал на место происшествия. Сложившиеся обстоятельства указывают на отсутствие вины в действиях участкового.

Шкотовский районный суд Приморского края принял во внимание доводы заявителя жалобы и признал приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности незаконным в связи с тем, что при служебной проверке не были предприняты меры по объективному и всестороннему установлению фактов и обстоятельств совершения дисциплинарного проступка. Правильность Решения Шкотовского районного суда Приморского края подтвердил Приморский краевой суд в Определении от 28 июля 2015 г.⁴³

Индивидуальный подход при рассмотрении дисциплинарных проступков проявляется в применении смягчающих и отягчающих обстоятельств при вынесении решения по служебной проверке. Стоит отметить, что обстоятельства смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность не выделены законодателем, что вызывает определенные затруднения в правоприменении.

По нашему мнению, выведение данных обстоятельств в нормативную сферу просто необходимо. В качестве обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность можно предложить:

- совершение дисциплинарного нарушения впервые;

⁴³ Определение Приморского краевого суда от 28.07.2015 №33-6350 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

- раскаяние;
- добровольное сообщение о совершении дисциплинарного проступка;
- добровольное возмещение причиненного ущерба;
- добровольное устранение причиненного вреда.

В качестве обстоятельств отягчающих дисциплинарную ответственность, предлагаем выделить:

- повторное совершение дисциплинарного проступка;
- совершение дисциплинарного проступка в соучастии;
- совершение дисциплинарного проступка в алкогольном опьянении;
- совершение дисциплинарного проступка в чрезвычайных условиях, в условиях общественного бедствия или при массовых беспорядках;
- совершение дисциплинарного проступка, ставшего достоянием общест-венности и негативно сказавшемся на авторитете ОВД.

Кроме того, при рассмотрении дела о дисциплинарном проступке могут возникать обстоятельства, исключаящие производство по делу: отсутствие со-бытия или состава проступка, истечение установленных сроков давности, увольнение сотрудника, привлекаемого к дисциплинарной ответственности или его смерть. Не является обстоятельством исключаящим производство по делу о дисциплинарной ответственности привлечение сотрудника органов внутренних к административной ответственности.

В-четвертых, происходит доведение принятого решения до заинтересо-ванных сотрудников. В рамках производства дела о наложении дисциплинарно-го взыскания на сотрудника органов внутренних дел может быть наложено сле-дующее дисциплинарное взыскание⁴⁴: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоя-щую должность в органах внутренних дел; увольнение со службы в ОВД.

В-пятых, наступает стадия обжалование принятого решения.

В - шестых, происходит фактическое исполнение решения.

⁴⁴ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законода-тельные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательст-ва РФ. 2011. № 49 . Ст. 7020. Статья 50.

Помимо изложенного стоит отметить, что факт привлечения сотрудника ОВД к дисциплинарной ответственности не освобождает его от исполнения обязанности, за неисполнение которой было применено дисциплинарное взыскание.

Еще одна проблема, которая прослеживается при анализе действующего законодательства – отсутствие конкретного перечня принципов, на основе которых сотрудник органов внутренних дел привлекается к дисциплинарной ответственности. Отсутствие перечня не означает отсутствие принципов вовсе. Выявить такие принципы представляется возможным только применив все способы толкования правовых актов, регламентирующих данную сферу.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что положения о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел недостаточно регламентированы, особенно в части процедуры. Такие обстоятельства препятствуют всестороннему и объективному расследованию дела, а также влияют на качество проведения служебных проверок, снижают уровень служебной дисциплины и затрудняют реализацию прав сотрудников органов внутренних дел. На наш взгляд, предложенные изменения законодательства в части дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД создадут качественные условия для решения текущих и глобальных задач в оперативно-служебной деятельности ОВД.

Анализ правовых положений и практических примеров в части ограничений и запретов, связанных с прохождением службы в органах внутренних дел, а также анализ особенностей дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел показал, что система ограничений и запретов для сотрудников органов внутренних дел, является весьма обширной и детализированной, но при этом казуистично регламентированной, а положения о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, вопреки сложной юридической природе, недостаточно раскрыты в правовом поле.

3 ПРОХОЖДЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

3.1 Государственно-служебные правоотношения в органах внутренних дел

Государственно-служебные правоотношения, складывающиеся в деятельности органов внутренних дел, подвержены правовому воздействию со стороны различных отраслей права. Не смотря на это, основополагающую роль играют нормы административного права, которые придают публично-правовой характер правоотношениям.

Современный этап развития государственно-служебных правоотношений характеризуется возможностью сочетания административно-правовой и договорной модели взаимоотношений между субъектами.

Государственно-служебная деятельность ОВД проявляется через контракт о прохождении службы в органах внутренних дел.

Статья 21 ФЗ «О службе в ОВД» дает определение понятию контракт – это соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или сотрудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел.

Контракт это место концентрации прав и обязанностей государственно-служебных правоотношений, так как именно данный документ закрепляет права и обязанности сторон. Обстоятельства возникновения и прекращения правоотношений, а также их виды и сроки действия, требования к содержанию закрепляются Федеральным законом «О службе в ОВД».

Возникновение и изменение правоотношений на службе в органах внутренних дел регламентирует глава 4 ФЗ «О службе в ОВД».⁴⁵

Выделяют два способа поступления на службу:

⁴⁵ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 . Ст. 7020. Глава 4.

1) непосредственное поступление на службу граждан в возрасте от 18 до 35 лет, обладающими личными и деловыми качествами (которые описывались выше в настоящей работе в разделе требований к сотруднику ОВД), хорошей физической подготовкой и по состоянию здоровья способные выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел;

2) зачисление в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта или слушателя. В таком случае поступление на службу в органы внутренних дел допускается лицами, не достигшими возраста 18 лет. Максимально допустимый возраст поступления на службу в органы внутренних дел таким способом – 25 лет.

И в одном и в другом случае поступления на службу в органы внутренних дел оформляется контрактом, также контракт имеет место при назначении на должность в органах внутренних дел, а также при восстановлении в должности.

Изменение правоотношений на службе в органах внутренних дел (назначение сотрудника органов внутренних дел на другую должность в органах внутренних дел) осуществляется на основании согласия или ходатайства сотрудника, выраженных в письменной форме в его обращении к руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю. Изменения правоотношений без такого согласия допускается только в исключительных случаях, установленных законом.

Необходимо отметить, что если после заключения контракта сотрудник органов внутренних дел назначается на иную должность в органах внутренних дел, это не требует перезаключения контракта, заключенного на неопределенный срок.

Выделяются контракты двух видов:

1) контракт без ограничения сроков службы. Срок такого контракта, обычно ограничивается предельным возрастом пребывания на службе в органах внутренних дел;

2) срочный контракт. Такой контракт заключается в следующих случаях:

- с гражданином, впервые поступающим на службу в органы внутренних дел для замещения должности в органах внутренних дел, - на четыре года;

- с гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или с сотрудником органов внутренних дел для замещения должности временно отсутствующего сотрудника, - на период отсутствия сотрудника;

- гражданином, поступающим в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме, - на период обучения с обязательством заключить контракт о последующей службе в ОВД;

- с сотрудником органов внутренних дел, изъявившим желание заключить новый срочный контракт по окончании срока действия предыдущего срочного контракта, - на период, определяемый по соглашению сторон, но не менее чем на один год;

- в иных случаях, предусмотренных статьей 22 ФЗ «О службе в ОВД» и ФЗ «О полиции».

Необходимо отметить, что срочный контракт может трансформироваться в контракт, заключенный на неопределенный срок, если за два месяца до истечения срока его действия стороны не заявят о желании заключить новый срочный контракт или расторгнуть контракт.

В контракте указываются дата и место его заключения, наименование федерального органа исполнительной власти, должность, фамилия, имя, отчество руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, фамилия, имя, отчество гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, либо должность, специальное звание, фамилия, имя, отчество сотрудника органов внутренних дел, являющихся сторонами контракта, и другие необходимые сведения о сторонах контракта.

Кроме того, как уже было отмечено, в контрактах отражаются права и обязанности сторон государственно-служебных правоотношений, которые сводятся к следующему:

1) руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченный руководитель обязуется гражданину, поступающему на службу в органы внутренних дел, и сотруднику органов внутренних дел обеспечить прохождение службы в органах внутренних дел, своевременно и в полном объеме выплачивать сотруднику денежное довольствие и предоставлять ему социальные гарантии;

2) гражданин, поступающий на службу в органы внутренних дел, и сотрудник органов внутренних дел при заключении контракта обязуются выполнять служебные обязанности в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией) и соблюдать ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, а также внутренний служебный распорядок федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения.

Помимо изложенного, в контракте всегда предусматриваются условия о неразглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны).

В случае, если речь идет о контракте, заключаемом в связи с прохождением обучения, то в таком случае, обязательным условием выступает оговорка об обязательстве гражданина проходить службу в органах внутренних дел по окончании обучения в образовательной организации высшего образования или научной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не менее срока, установленного срочным контрактом, заключенным с ним, если обучение осуществлялось за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Помимо прав и обязанностей в контракте предусматривается ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей и взятых на себя обязательств.

Запрещается требовать от сотрудника органов внутренних дел выполнения обязанностей, не установленных контрактом и должностным регламентом (должностной инструкцией), за исключением случаев определенных законом.

Вышеизложенное позволяет отметить, что контракт отражает объем исполнительно-распорядительной компетенции соответствующего сотрудника, что позволяет говорить об административно-правовой природе возникающих на основе контракта правоотношений.

В рамках административно-договорного регулирования проявляются не только управленческие свойства государственно-служебных правоотношений, но и представляется возможным выделить признаки, характерные для договорного воздействия – это и добровольность вступления в правоотношения, и формальное равенство сторон, и наличие согласованной воли по всем существенным условиям договора, и взаимная ответственность сторон.

Для определения правовой природы государственно-служебных правоотношений их необходимо отличать от иных договорных правоотношений, опосредующих реализацию трудовых потребностей человека и гражданина.

Следует поддержать позицию отдельных авторов, которые выделяют признаки, позволяющие отнести служебный контракт к административному договору. В целом содержание этих признаков сводится к наличию в государственно-служебных правоотношениях возможности свободного волеизъявления сторон, одной из которых в обязательном порядке выступает представитель государственного органа, а также регулирование этих отношений преимущественно нормами административного права.⁴⁶

В отечественной цивилистике отмечается, что традиционное традиционные для гражданского договора признаки: равенство контрагентов в договоре, свобода вступления контрагентов в договорные отношения – подвергаются настолько существенной корректировке применительно к административному договору, что не могут считаться определяющими для него. Такое положение объясняется сохранением администрацией в договоре своего публично-властного статуса и особым назначением административно-договорных отношений. Ряд других признаков: обособленность субъектов договора и обособ-

⁴⁶Гарячук И.Н. Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации: автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

ленность их волеизъявлений, соотношение закона и усмотрения сторон при формировании условий договора – остаются независимыми от отраслевой принадлежности договора.⁴⁷

Кроме того, важно понимать, что трудовое законодательство и государственно-служебное законодательство различают понятия «контракт о службе» и «трудовой договор» по правовой природе конструкций, вопреки одинакового опосредования отношений, направленных на реализацию права граждан на труд.

Признание контракта о службе в органах внутренних дел видом административного договора требует в его регулировании применения специальных административно-правовых приемов и методов. При этом определение правовой природы контракта о службе в органах внутренних дел позволяет определить природу всех государственно-служебных отношений в органах внутренних дел.

Таким образом, исходя из изложенных положений, государственно-служебные правоотношения следует расценивать как административно-договорные.

3.2 Основные этапы прохождения федеральной государственной службы в органах внутренних дел

Основными этапами прохождения государственной службы в органах внутренних дел являются: поступление (приём) на службу; перемещение по службе; аттестация; прекращение службы.

Этап поступления (приема) на службу в органы внутренних дел. Данный этап является собирательным и состоит из нескольких стадий:

Зачастую на начальном этапе проводится профессиональный отбор граждан для службы в органах внутренних дел. В настоящее время органами внутренних дел проводится большая работа по привлечению на службу в ОВД лиц, осознанно и на основе хорошей информированности сделавших свой профес-

⁴⁷Попов А.И. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации // Общественные науки. Политика и право. 2014. №2. С.49.

сиональный выбор. Так, информирование населения о порядке поступления на службу в органы внутренних дел и условиях службы в органах внутренних дел включает в себя публикацию в средствах массовой информации, на официальных сайтах органов внутренних дел в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений об адресах электронной почты, номерах телефонов, по которым можно получить информацию о порядке поступления на службу в органы внутренних дел, о вакантных должностях и предъявляемых к ним квалификационных требованиях, об условиях службы в органах внутренних дел.

После того, как произошло выявление потенциальных кандидатов на службу, начинается непосредственное взаимодействие с органами внутренних дел. Производится сбор и анализ документов, перечень которых закреплен в статье 18 Федерального закона «О службе в ОВД». Уполномоченный руководитель в течение трех месяцев со дня принятия пакета документов обеспечивает проведение в отношении гражданина мероприятий, связанных с допуском к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, проверкой достоверности сообщенных им сведений, проверкой уровня физической подготовки, и направляет гражданина для прохождения медицинского освидетельствования (обследования) и проведения мероприятий по профессиональному психологическому отбору. Уже по результатам рассмотрения документов, представленных гражданином для поступления на службу в органы внутренних дел, с учетом заключения военно-врачебной комиссии, результатов психофизиологических исследований (обследований), тестирования, направленных на выявление потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами, профессионального психологического отбора, уровня физической подготовки и личного поручительства уполномоченным руководителем принимается одно из следующих решений:

- о заключении с гражданином трудового договора с условием об испытании;
- о допуске к участию в конкурсе на замещение должности в органах

внутренних дел;

- о заключении с гражданином контракта;
- о направлении гражданина для поступления в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме;
- об отказе гражданину в приеме на службу в органы внутренних дел или в направлении для поступления в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме.

Одно из указанных решений доносится лицу, подавшему документы, в течение 10 дней с момента принятия такого решения.

В случае положительного решения гражданин поступает на государственную службу посредством заключения контрактного соглашения, которое было подробно рассмотрено в предыдущем пункте настоящей работы.

Необходимо отметить, что заключению контрактного соглашения предшествует еще один этап - стажировка. Для гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, в целях проверки уровня его подготовки и соответствия должности в органах внутренних дел, на замещение которой он претендует, устанавливается испытание на срок от двух до шести месяцев. На период испытания кандидат назначается стажером на соответствующую должность в органах внутренних дел без присвоения ему специального звания. Во время испытания стажер выполняет обязанности и пользуется правами в соответствии с замещаемой должностью в органах внутренних дел и условиями трудового договора. Стажеру в период испытания не разрешаются ношение и хранение огнестрельного оружия. Запрещается использовать стажера в оперативных мероприятиях, когда может возникнуть угроза его жизни либо когда его самостоятельные действия в силу профессиональной неподготовленности могут привести к нарушению, ущемлению прав, свобод и законных интересов граждан. В период испытания стажер наряду с выполнением основных обязанностей и поручений по должности проходит индивидуальное обучение по мес-

ту службы под руководством непосредственного руководителя (начальника) и наставника из числа опытных сотрудников органов внутренних дел, назначаемого приказом уполномоченного руководителя.⁴⁸

В период испытания со стажером заключается срочный трудовой договор, на стажера распространяется действие трудового законодательства. Не позднее чем за 14 дней до окончания срока испытания непосредственный руководитель (начальник) стажера подготавливает заключение в письменной форме о выполнении стажером служебных обязанностей в период испытания. Это заключение после ознакомления с ним стажера представляется уполномоченному руководителю на утверждение. Заключение должно содержать одну из следующих рекомендаций:

- о признании стажера выдержавшим испытание;
- о признании стажера не выдержавшим испытание.

На основании заключения уполномоченный руководитель не позднее чем за три дня до окончания срока испытания принимает одно из следующих решений:

- о заключении со стажером контракта;
- о расторжении со стажером трудового договора в порядке, установленном трудовым законодательством.

Данный этап проходят не все, например, для граждан, назначаемых на должности высшего начальствующего состава или для граждан, поступающих в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме, либо для граждан, назначаемых на должности по результатам конкурса испытательный срок не устанавливается.

В дальнейшем следует назначение на должность. Это особая процедура, которая проводится Президентом Российской Федерации на должности высшего начальствующего состава, либо руководителем федерального органа испол-

⁴⁸ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ст. 7020. Статья 24.

нительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем для назначения на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава.

После назначения на должность, сотрудник, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел, приводится к Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Приведение к Присяге осуществляется в торжественной обстановке перед Государственным флагом Российской Федерации.

Перемещение по службе - следующий этап прохождения государственной службы. Перемещение по службе может происходить путем:

- перевода сотрудника органа внутренних дел, который может происходить посредством повышения, понижения или переводом на равнозначную должность с согласия сотрудника;

- временного исполнения обязанностей. На сотрудника органов внутренних дел с его согласия могут быть временно возложены обязанности по вышестоящей должности в органах внутренних дел с одновременным освобождением его от выполнения обязанностей по замещаемой должности либо без такового. Срок временного исполнения обязанностей не может превышать в текущем году шесть месяцев. Сотрудник органов внутренних дел, временно исполняющий обязанности по вакантной должности в органах внутренних дел, может быть назначен на нее в порядке перевода до окончания срока временного исполнения обязанностей;

- прикомандировывания сотрудника органов внутренних дел. Для выполнения задач, связанных непосредственно с деятельностью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, сотрудник органов внутренних дел с его согласия может быть прикомандирован к федеральному органу государственной власти, иному государственному органу или к организации с оставлением в кадрах федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Аттестация сотрудников органов внутренних дел также выступает этапом

федеральной государственной службы. Основная цель аттестации - определение соответствия сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел. Аттестация проводится один раз в четыре года. В случае назначения сотрудника на другую должность, то аттестация проводится не ранее чем через один год после такого назначения. Необходимо отметить, что сотрудники органов внутренних дел женского пола, находившиеся в отпуске по беременности и родам, а также сотрудники, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходят аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

По результатам аттестации сотрудника органов внутренних дел аттестационная комиссия принимает одну из следующих рекомендаций:

- сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел;

- сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и рекомендуется для назначения на вышестоящую должность в органах внутренних дел;

- сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит включению в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности в органах внутренних дел;

- аттестацию сотрудника следует перенести на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника), либо для получения сотрудником дополнительного профессионального образования с последующим переводом на иную должность в органах внутренних дел или без такового;

- сотрудник не соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит переводу на нижестоящую должность в органах внутренних дел;

- сотрудник не соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит увольнению со службы в органах внутренних дел.

Среди перечисленных рекомендаций отсутствует возможность исключения сотрудника из кадрового резерва за неудовлетворительное выполнение своих служебных обязанностей и снижение уровня и результатов служебной деятельности, вопреки тому, что п. 23 Порядка формирования кадровых резервов МВД России устанавливает такие отрицательные последствия для сотрудника ОВД. Изложенное свидетельствует о необходимости дополнить часть 4 статьи 33 Федерального Закона «О службе в ОВД» следующим основанием внеочередной аттестации сотрудника ОВД: «Неудовлетворительное выполнение своих служебных обязанностей сотрудником, снижение уровня и результатов его служебной деятельности в целях решения вопроса о необходимости его исключения из кадрового резерва, а также определения соответствия сотрудника замещаемой должности».

Помимо этого, надлежит дополнить перечень рекомендаций по результатам проведения аттестации, закрепленный в ч. 13 ст. 33 Закона о службе в ОВД и в п. 13 Порядка проведения аттестации сотрудников ОВД, рекомендацией следующего содержания: «Сотрудник подлежит исключению из кадрового резерва и повторному рассмотрению на заседании аттестационной комиссии в течение года в целях подтверждения устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя». Одновременно необходимо внести дополнения в п. 23.8 Порядка формирования кадровых резервов МВД России, а именно указать, что в случае исключения из кадрового резерва по основанию, предусмотренному п. 23.2, рекомендация об исключении из кадрового резерва принимается на аттестационной комиссии. Это позволит обеспечить единство требований к порядку зачисления и исключения сотрудников из кадрового резерва. В совокупности изложенные предложения помогут объективно оценивать целесообразность исключения сотрудника ОВД из кадрового резерва, в том числе, в целях предотвращения возможного конфликта интересов уполномоченного руководителя, принимающего решение об исключении из кадрового резерва, и лица, находящегося в кадровом резерве для замещения руководящей должности.

Разрешения требует и вопрос о необходимости уточнения срока проведения аттестации в отношении ранее прикомандированного сотрудника ОВД, прибывшего по месту постоянной службы по истечении срока прикомандирования. В настоящее время сотрудник ОВД со своего согласия может быть прикомандирован к другому федеральному органу государственной власти, иному государственному органу или к организации с оставлением в кадрах МВД России для выполнения задач, связанных непосредственно с деятельностью МВД России (ст. 32 Закона о службе в ОВД). Порядок прикомандирования должен быть установлен Президентом России, но до настоящего времени он так и не определен. В соответствии со ст. 33 Закона о службе в ОВД сотрудник ОВД после окончания срока прикомандирования обязан проходить очередную аттестацию в общем порядке, несмотря на то что он, хотя и был прикомандирован к федеральному органу государственной власти, иному государственному органу «для выполнения задач, связанных непосредственно с деятельностью МВД России», проходил службу на должностях в органе государственной власти (а не в ОВД)⁴⁹ и обязанности по замещаемой должности не выполнял. Такая ситуация противоречит принципу профессионализма и компетентности государственных служащих. Очевидно, что ранее прикомандированному сотруднику следует предоставить время для возврата к уровню знаний, умений и навыков, необходимых для выполнения обязанностей по замещаемой должности, который имелся до прикомандирования. Таким образом, целесообразно внести дополнение в ч. 2 ст. 33 Закона о службе в ОВД, предусмотрев для данной категории сотрудников те же сроки аттестации, что и для сотрудников ОВД в случае их назначения на другую должность (ч. 2 ст. 33 Закона о службе в ОВД), т. е. не ранее чем через один год после окончания срока прикомандирования.

По результатам аттестации сотрудника органов внутренних дел аттестационная комиссия может принять рекомендацию о его поощрении, а также внести другие предложения.

⁴⁹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 3 марта 2017 г. по делу № 33-2014/2017 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

В таком случае также встречаются спорные ситуации. В частности, ч. 1 ст. 44 Закона о службе в ОВД предусматривает в качестве меры поощрения присвоение сотруднику ОВД специального звания досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности. Положение о порядке присвоения сотруднику органов внутренних дел Российской Федерации специального звания досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 22 ноября 2012 г. № 1575 «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации» (далее – Положение), устанавливает, что до принятия решения о применении к сотруднику указанной меры поощрения соответствующее представление рассматривается аттестационной комиссией, а в п. 13 Положения содержатся рекомендации аттестационной комиссии, которые могут быть приняты в этом случае. Однако в ст. 33 Закона о службе в ОВД, содержащей перечень рекомендаций, которые могут быть приняты аттестационной комиссией по результатам аттестации, не упоминается возможность вынесения такого решения. В связи с чем в целях обеспечения согласованности и непротиворечивости Положения и Закона о службе в ОВД нужно дополнить ч. 13 ст. 33 последнего нормами, позволяющими аттестационной комиссии рекомендовать или не рекомендовать аттестуемого сотрудника к присвоению специального звания досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности.

Таким образом, имеющиеся недостатки правового регулирования аттестации сотрудников ОВД позволяют предложить меры по совершенствованию института аттестации для всесторонней, объективной, полной оценки соответствия сотрудника замещаемой должности в ОВД в целях выполнения им стоящих перед МВД России стратегических задач на высоком профессиональном уровне.

Прекращение службы в органах внутренних дел – завершающий этап прохождения государственной службы. Прекращение происходит по следую-

щим основаниям:

- увольнение сотрудника органов внутренних дел;
- гибель (смерть) сотрудника органов внутренних дел;
- признание сотрудника органов внутренних дел в установленном порядке безвестно отсутствующим и (или) объявления его умершим.

Контракт прекращается в случаях окончания срока, либо по достижении сотрудником предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел.

Расторжение контракта происходит по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 82 ФЗ «О службе в ОВД», среди которых выделяют: соглашение сторон; инициатива сотрудника; изменение условий контракта и отказ сотрудника от продолжения службы; выслуга лет, дающая право на получение пенсии; несоответствием сотрудника замещаемой должности на основании результатов аттестации; грубое нарушение служебной дисциплины; состояние здоровья, в связи с сокращением, несоблюдение ограничений и запретов, утрата доверия, совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел и др.

Последнее отмеченное основание расторжения контракта (совершение проступка, порочащего честь сотрудника) необходимо рассмотреть немного подробнее, так как существует проблема в его правоприменении.

Процедура увольнения за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел не регламентируется нормативными правовыми в сфере государственно-служебных правоотношений. При этом, часть 2 статьи 3 «Закона о службе в ОВД» устанавливает, что к правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, применяются нормы трудового законодательства в случае отсутствия в нем урегулирования таких вопросов.⁵⁰ В связи с этим, представляются актуальными разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами Российской Федерации

⁵⁰ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ст. 7020. Статья 3.

Трудового кодекса Российской Федерации».⁵¹ В соответствии с п. 47 данного постановления в случаях, если виновные действия, дающие основания для утраты доверия, либо аморальный проступок совершены работником вне места работы или по месту работы, но не в связи с исполнением им трудовых обязанностей, то трудовой договор так же может быть расторгнут с ним в срок не позднее одного года со дня обнаружения проступка работодателем. То есть, суд указывает, что в любом случае работодателем должны соблюдаться установленные законом сроки.

Одновременно, анализируя основания для обращения в суды уволенных сотрудников с исками о восстановлении на службе, можно сделать вывод о том, что отсутствие четко определенных законодателем понятий проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, позволяет сотрудникам, уволенным по такому основанию, усомниться в законности принятого решения и обжаловать увольнение в судебном порядке, а также позволяет судам давать свою субъективную оценку действиям сотрудников, порой без учета принципов деятельности полиции, дополнительных специфических требований к служебному и внеслужебному поведению сотрудников, без учета их правового и социального статуса, обязанностей, установленных для сотрудников Федеральным законом «О полиции» и Федеральным законом «О службе в ОВД».

Вместе с тем имеющаяся судебная практика свидетельствует о том, что принятие решений об увольнении сотрудников по «отрицательным» основаниям возможно только при наличии допустимых, относимых доказательств вины сотрудников, доказательств - независимых от следственных действий и процессуальных решений следственных органов, принятых в рамках уголовно-процессуального производства и только при безусловном соблюдении установленной процедуры увольнения.

Так, приказом начальника Управления МВД России по региону старший лейтенант полиции З. был уволен из органов внутренних дел на основании

⁵¹ О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 // Российская газета. 2006. № 297.

пункта 9 части 3 статьи 82 ФЗ «О службе в ОВД» в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органа внутренних дел, выразившегося в управлении транспортным средством в состоянии опьянения, будучи не вписанным в страховой полис и без водительского удостоверения. Материалами проведенной служебной проверки было установлено, что ранее инспекторами районной дорожно-патрульной службы ОГИБДД ОМВД России на проселочной дороге была остановлена автомашина под управлением инспектора городского ЦИАЗ УМВД России З., от которого исходил резкий запах алкоголя. В присутствии двух понятых З. было предложено пройти медицинское освидетельствование, в результате которого у З. было установлено состояние опьянения. Кроме того, при проверке документов выяснилось, что у З. отсутствует водительское удостоверение и он не внесен в страховой полис ОСАГО транспортного средства, которым управлял. Позднее постановлением мирового судьи производство по делу об административном правонарушении в отношении З. прекращено за истечением сроков давности.

Суд отказал З. в удовлетворении иска⁵², правильно определив юридически значимые для дела обстоятельства, исследовал представленные сторонами доказательства, произвел проверку совершения истцом проступка, приведенного в представлении к увольнению из органов внутренних дел, и процедуру увольнения и пришел к выводу об обоснованности увольнения, указав на то, что истец был уволен за совершение им проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника органа внутренних дел, а не за совершение им административного правонарушения. Поэтому наличие либо отсутствие вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении правового значения для разрешения спора по существу не имеет, так как в результате проведения служебной проверки установлено несоблюдение З. добровольно принятых на себя обязательств, предусмотренных законодательством, определенных особым правовым статусом сотрудника полиции.

⁵²Малахова Л.Г. Проблемные вопросы увольнения сотрудников органов внутренних дел, связанные с нарушением профессионально-этических норм // Гуманитарные и юридические исследования. 2017. С. 155.

Анализ судебной практики, а также правовых положений действующего законодательства позволил установить, что в случае совершения сотрудником органов внутренних дел проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, он подлежит безусловному увольнению, а контракт с ним - расторжению. Применение других мер ответственности в данном случае невозможно, поскольку закон не предоставляет руководителю органа внутренних дел права избрания для такого сотрудника иной более мягкой меры ответственности, чем увольнение из органов внутренних дел, так как возможность увольнения сотрудников органов внутренних дел за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, обусловлена особым правовым статусом указанных лиц.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что прохождение службы в органах внутренних дел связано с государственно-служебными правоотношениями, которые регулируются различными отраслями права. Данные правоотношения носят публично-правовой характер, субъекты таких правоотношений несмотря на взаимные права и обязанности находятся в неравном положении. Федеральным законом предусмотрены особые условия возникновения таких правоотношений, которые выражаются в многочисленных требованиях к будущему сотруднику органов внутренних дел. Основным средством проявления государственно-служебной деятельности является контракт, который заключается только при условии успешного прохождения определенных этапов поступления на государственную службу. Вопреки подробной регламентации особенностей прохождения государственной службы, на практике встречаются ситуации, которые фактически невозможно разрешить, применив отраслевой закон, в связи с чем, широкое распространение получает субъективное усмотрение уполномоченных руководителей органов внутренних дел. Исправить такое положение дел могут лишь законодательные уточнения и дополнения, озвученные в настоящем разделе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Службу в органах внутренних дел нельзя рассматривать как абсолютно самостоятельную категорию, оторванную от общего развития государственной службы России. Службе в органах внутренних дел присущи как специфические характеристики, исходящие из задач и функций органов внутренних дел Российской Федерации, так и общие характеристики государственной службы Российской Федерации.

Проблема государственных служебных отношений в правоохранительной сфере Российской Федерации в современный период приобрела особое значение. Данные правоотношения должны стать фундаментом построения демократического правового государства, должны быть положены в основу обеспечения общественного правопорядка и общественной безопасности, борьбы с правонарушениями. В связи с этим возрастает роль исследований государственных служебных отношений в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Социально-правовая значимость правоохранительной службы в органах внутренних дел России еще полностью не осознана. На наш взгляд, это связано с тем, что государственная служба находится в стадии становления. И чем быстрее она будет обретать свой социально-правовой статус и значимость, тем заметнее будут ее успехи в достижении целей государства в правоохранительной сфере, которые направлены на охрану прав, свобод и законных интересов личности, интересов общества и государства от противоправных посягательств.

Нерешенных вопросов в области государственных служебных отношений в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации как в теории, так и в практической деятельности еще достаточно много. По нашему мнению, настало время серьезного переосмысления всей государственно-служебной политики в России. Нужна идеология глобального изучения накопленных теоретических знаний, касающихся правоохранительной службы в органах внутренних дел, а также конструирования модели новых государственно-служебных

отношений в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Более точное определение понятия, значения и места службы в органах внутренних дел в общей системе государственной службы могут определить следующие выводы и предложения, сформулированные в ходе выполнения бакалаврской работы:

Во-первых, служба в органах внутренних дел является видом государственной службы, отсюда вытекает общность признаков и проводится соотношение от общего к частному.

Во вторых, правовое регулирование службы в органах внутренних дел строится на многочисленных правовых актах федерального и ведомственного значения, кодификация нормативных положений отсутствует, но среди основных регламентирующих деятельность актов можно выделить три закона: Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В-третьих, при рассмотрении требований, предъявляемым к сотрудникам органов внутренних дел, выявилась необходимость принятия специального закона, регламентирующего служебное поведение сотрудников органов внутренних дел, а именно - Кодекса профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел РФ.

В-четвертых, система ограничений и запретов для сотрудников органов внутренних дел, является весьма обширной, но при этом казуистично регламентированной. Такое положение дел затрудняет понимание реального объема ограничений и запретов. Кроме того, отсутствует правовая регламентация понятий «ограничения» и «запреты». Данный пробел очень затрудняет применение ограничительных и запретительных норм на практике. Еще одна проблема данной плоскости - отсутствие единой статьи с исчерпывающим списком ограничений и запретов для сотрудников органов внутренних дел.

В-пятых, прохождение службы в органах внутренних связано с государственно-служебными правоотношениями, которые регулируются различными отраслями права. Данные правоотношения носят публично-правовой характер, субъекты таких правоотношений несмотря на взаимные права и обязанности находятся в неравном положении. Вопреки подробной регламентации особенностей прохождения государственной службы, на практике встречаются ситуации, которые фактически невозможно разрешить, применив отраслевой закон:

- отсутствие возможность исключения сотрудника из кадрового резерва за неудовлетворительное выполнение своих служебных обязанностей и снижение уровня и результатов служебной деятельности;

- отсутствие точного срока проведения аттестации в отношении ранее прикомандированного сотрудника ОВД, прибывшего по месту постоянной службы по истечении срока прикомандирования

- отсутствие установленной процедуры увольнения за совершение проступка, прочающего честь сотрудника органов внутренних дел.

Указанные проблемы порождают субъективное усмотрение уполномоченных руководителей органов внутренних дел. Исправить такое положение дел могут лишь законодательные уточнения и дополнения, озвученные в бакалаврской работе.

Таким образом, в ходе выполнения работы была достигнута основная цель - особенности прохождения государственной службы в органах внутренних дел выявлены и выработаны предложения по совершенствованию законодательства о прохождении службы в органах внутренних дел. Отраженные в бакалаврской работе методические и методологические положения доведены до уровня практических рекомендаций и могут быть в дальнейшем использованы при разработке целенаправленных и конкретных мер, направленных на совершенствование правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 49. - Ст. 7020.

3 Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 30. - Ст. 4595.

4 Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 7. - Ст. 900.

5 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52. - Ст. 622.

6 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - №31. - Ст. 3215.

7 Федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 18.06.2018) «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов

уголовно-исполнительной системы» // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 13. - Ст. 1074.

8 Указ Президента РФ от 22.11.2012 № 1575 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 48. - Ст. 6668.

9 Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 43. - Ст. 5808.

10 Постановление правительства РФ от 06.12.2012 № 1259 (ред. от 06.03.2015) «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 50. - Ст. 7075.

11 Приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

12 Приказ МВД РФ от 15.12.2014 №1100 «Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе» [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

13 Приказ МВД России от 26.03.2013 № 161 (ред. от 12.11.2018) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. - № 127. - 2013.

14 Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 (ред. от 01.02.2018) «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» // Российская газета. - № 284. - 2012.

15 Приказ МВД РФ от 10.08.2012 №777 «Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справоч-

но-правовой системы «Консультант Плюс».

II Специальная литература

16 Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. - М.: Право, 1989. – 288 с.

17 Андреев, Ю.А. Обеспечение эффективности службы в ОВД / Ю.А. Андреев: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Воронеж, 2003. - С. 5-6.

18 Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. - М.: РАГС, 2002. – 311 с.

19 Бойко, В.Н. Правовое обеспечение государственной службы в органах внутренних дел России: автореф. дисс.... канд. юрид. наук / В.Н. Бойко. — М.: Академия управления МВД России, 2000. – 28 с.

20 Боков, А.В. Социальное назначение органов внутренних дел и проблемы борьбы с преступностью / А.В. Боков // Закон и право. - 2003. - № 4. - С. 20-22.

21 Горячук, И.Н. Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации: автореф. дисс.... канд. юрид. наук / И.Н. Горячук. - Саратов, 2011. – 36 с.

22 Гришковец, А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы / А.А. Гришковец // Государство и право. - 2002. - № 12. – С. 31 - 33.

23 Густова, Л.В. Некоторые вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников полиции / Л.В. Густова // Трудовое право. - 2012. - №1. - С. 83-86.

24 Информационно - аналитический портал «Ведомости» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.vedomosti.ru>. - 24.01.2019.

25 Каляшин, А.В. Государственная служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации / А.В. Каляшин. - М.: Риор, 2016. – 315 с.

26 Кикоть, В.Я. Административная деятельность органов внутренних дел / В.Я. Кикоть. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 222 с.

27 Кривоносов, Д.А. Административные запреты в системе государственной службы в Российской Федерации: автореф. дисс.... канд. юрид. наук / Д.А. Кривоносов. - М.: Академия управления МВД России, 2009. – 26 с.

28 Малахова, Л.Г. Проблемные вопросы увольнения сотрудников органов внутренних дел, связанные с нарушением профессионально-этических норм / Л.Г. Малахова // Гуманитарные и юридические исследования. -2017. - № 7. - С. 155 – 161.

29 Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект: автореф. дисс.... канд. юрид. наук / А.В. Малько. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 1995. – 40 с.

30 Махонин, В.М. Советская государственная служба / В.М. Махонин. - М.: Право, 1966. – 512 с.

31 Мякишев, Г.М. Обязанности, права и ответственность начальника внутренних дел в работе с кадрами / Г.М. Мякишев. - М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. - 96 с.

32 Овсянко, Д.М. Государственная служба в Российской Федерации / Д.М. Овсянко. -М.: ЮНИТИ ДАНА, 2007. – 387 с.

33 Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовое исследование / Д.М. Овсянко. - М.: Право, 1996. – 432 с.

34 Попов, А.И. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации / А.И. Попов // Общественные науки. Политика и право. - 2014. - №2. - С.49-53.

35 Савин, И.Г. Сравнительно-правовой анализ привлечения военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности / И.Г. Савин // Военно-юридический журнал. - 2010. - №7. - С. 33-39.

36 Сергун, П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дисс.... д-ра юрид. наук / П.П. Сергун. - М.: Московский юридический институт, 1998. – 65 с.

37 Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Стариков. - М.: Право, 2002. – 516 с.

38 Чижиков, О. Ю. О требованиях, предъявляемых к гражданам, поступающим на военную службу и службу в правоохранительные органы / О.Ю. Чижиков // Юридические науки. – 2007. - № 4 (26). - С. 223-228.

III Правоприменительная практика

39 Постановление Конституционного суда РФ от 21.03.2014 №7-П «По делу о проверке конституционности положения п.7 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // Вестник Конституционного суда РФ. - №3. - 2014.

40 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. - 2006. - № 297.

41 Апелляционное определение Свердловского областного суда от 03.03.2017 г. по делу № 33-2014/2017 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

42 Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 21.01.2015 по делу № 33-386/2015 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

43 Определение Приморского краевого суда от 28.07.2015 №33-6350 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

44 Решение Канавинского районного суда г. Нижнего Новгорода от 26.06.2017 № 33-13689/2017 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

45 Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 13.04.2017 № 33-2093/2017 [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».