

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА
В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ:
ПРОБЛЕМЫ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Т. А. Матвеева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 сентября 2014 г.

Аннотация: рассматриваются проблемы применения законодательства в области дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел. Анализируются дефиниции служебной дисциплины.

Ключевые слова: правоохранительные органы, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок.

Abstract: this article discusses the use of legislation on disciplinary responsibility of officers of the interior, analyzes the definition of code of conduct.

Key words: law enforcement, disciplinary liability, discreditable conduct.

Осуществление административной реформы в России основывается на реализации принципов оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействия коррупции. Как справедливо отмечается в специальных источниках: «государственная служба из-за своей чрезвычайно практической значимости для государства и общества, будучи важнейшим институтом в системе публичного управления, автоматически включается в центр всех современных преобразований, политических инноваций, правовых реформирований»¹. Достижение значимых результатов в области преобразования исполнительной власти невозможно без объективного научного практико-ориентированного анализа деятельности государственных органов, законодательства, служащего правовой основой их функционирования.

Определяющую роль в деле защиты общества от преступных посягательств играют правоохранительные органы. Функции правоохранительных органов и органов внутренних дел в том числе реализуются в результате службы граждан Российской Федерации в указанных органах. Правовой основой деятельности правоохранительных органов выступает Конституция Российской Федерации, административное законодательство, иные нормативные правовые акты. Центральное место в правовом регулировании деятельности органов внутренних дел занимают феде-

¹ Стариков Ю. Н. Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3(26). С. 110.

ральные законы «О полиции»², «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

В условиях проведения административной реформы государство и общество предъявляют к органам внутренних дел повышенные требования, основанные на новых принципах взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, предполагает настоятельную необходимость модернизации нормативной базы, предметом регулирования которой являются отношения в сфере органов внутренних дел. Вместе с тем системный анализ нормативных актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел, изучение правоприменительной, судебной практики свидетельствуют о наличии проблем в правовом регулировании службы в органах внутренних дел, пробелах и противоречиях законодательства, которые негативным образом отражаются на служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Проблемный характер законодательства, регулирующего служебную деятельность сотрудников правоохранительных органов, является причиной неослабевающего научного интереса к диссертационным исследованиям в области правового регулирования деятельности органов внутренних дел и других правоохранительных органов⁵.

Важнейшим условием успешного выполнения задач, стоящих перед органами внутренних дел, является неуклонное соблюдение служебной дисциплины, выступающей организующим началом служебной деятельности сотрудников полиции. Служебная дисциплина самым прямым образом интегрирована с законностью – принципом, на котором основано функционирование государственных органов, должностных лиц. В связи с этим нарушение служебной дисциплины и нарушение законности, как правило, имеют строго детерминированный характер. Не случайно дисциплинарная практика в органах внутренних дел нередко становится предметом исковых требований сотрудников и рассмотрения подобных материалов в судебных инстанциях.

Следует признать, что не все иски, подаваемые в суды сотрудниками правоохранительных органов, являются обоснованными. Нередко моти-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Там же. № 30 (ч.1) Ст. 4595.

⁴ Там же. № 49 (ч.1). Ст. 7020.

⁵ См., например: *Артемьев А. М.* Государственная правоохранительная служба : системные свойства, функции, правовое обеспечение : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008 ; *Капустина И. Ю.* Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009 ; *Чаннов С. Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : понятие и основные черты : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010 ; *Бялт В. С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

вами обращения с исками в суды становятся неверные представления сотрудников правоохранительных органов о действиях должностных лиц, принявших те или иные управленческие решения, в том числе связанные с дисциплинарной практикой. Примером необоснованного обращения в суд может послужить исковое заявление младшего инспектора группы по досмотру ЛОП аэропорта г. Перми с требованием о признании заключения служебной проверки, проведенной в отношении его, недействительной, восстановлении на службе, взыскании неполученной заработной платы и компенсации морального вреда⁶. По мнению истца, служебная проверка была проведена с нарушением установленных требований, т.е. без решения руководителя, недостаточно установлена вина, не принято во внимание семейное положение истца, его боевые заслуги и, следовательно, не могла быть принята во внимание при решении вопроса о его увольнении из органов внутренних дел по п. 9 ч. 3 ст. 82 (в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел) Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Исковое заявление было рассмотрено Дзержинским районным судом г. Перми и в мотивированном решении от 18 октября 2013 г. в удовлетворении иска отказано. В процессе судебного разбирательства суд на основании представленных документов выяснил, что служебная проверка проводилась должностным лицом, уполномоченным на такие действия, обстоятельства проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, достаточно обстоятельно рассмотрены в процессе служебной проверки, вина сотрудника в совершении дискредитирующего проступка установлена, личность сотрудника осуждена. Таким образом, суд не усмотрел законных оснований для удовлетворения иска сотрудника.

Иллюстрацией необоснованного обращения в судебные органы явилось исковое заявление сотрудников ГИБДД Тюменской области, в котором они требовали отменить приказ об увольнении их из органов внутренних дел. Указанные лица 8 апреля 2012 г. за взятку позволили водителю, предположительно находящемуся в состоянии опьянения, продолжить движение на автомобиле, тем самым создали угрозу жизни и здоровья другим участникам дорожного движения. При этом в нарушение установленных правил водитель не был направлен на медицинское освидетельствование. После обнаружения правонарушений со стороны сотрудников ГИБДД они были уволены по п. 4 ч. 2 ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Не согласившись с увольнением, сотрудники обратились в суд с иском о восстановлении на службе, однако районный, а затем областной суд Тюменской области законно отказали в удовлетворении исковых требований⁷.

⁶ URL: http://uralfout.mvd.rwupload/site100/document_file/...

⁷ URL: <http://72.mvd.ru/document/1247219>

Одним из безусловных требований в процессе осуществления дисциплинарной практики является неуклонное соблюдение законности. Вместе с тем судебная статистика свидетельствует о нарушениях законодательства. К сожалению, в процессе увольнения сотрудников из органов внутренних дел, их переводов, применения к ним дисциплинарных взысканий допускаются нарушения нормативных правовых актов, что приводит к удовлетворению исковых требований судами и отмене управленческих актов должностных лиц.

Нарушения законности в области дисциплинарной практики в органах внутренних дел обусловлены как объективными, так и субъективными факторами. К объективным факторам относятся недостатки действующих нормативных правовых актов: пробелы и коллизии в правовом регулировании государственно-служебных отношений, недостаточно высокий уровень законодательной техники приводят к противоречивому толкованию категориально-понятийного аппарата, не адекватному современным требованиям темпу развития законодательства.

В качестве субъективных факторов можно отметить следующие: недостаточное знание нормативной базы должностными лицами, превышение пределов усмотрений правоприменителями.

Как было указано выше, недостаточно высокий уровень законодательной техники при подготовке нормативных актов может негативным образом отразиться на процессе правоприменения, поскольку категориально-понятийный аппарат в правовом регулировании отношений выступает основой правильного понимания идеи законодателя и смыслового содержания норм права.

Центральной правовой категорией дисциплинарной практики является служебная дисциплина. Определение дефиниции служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел содержится в Дисциплинарном уставе органов внутренних дел, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377. Согласно указанной дефиниции служебная дисциплина – это, во-первых, соблюдение сотрудником порядка и правил выполнения служебных обязанностей, установленных: законодательством Российской Федерации, Присягой, Дисциплинарным уставом, контрактом, приказами и распоряжениями министра внутренних дел Российской Федерации, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников); во-вторых, соблюдение порядка и правил реализации предоставленных сотруднику прав.

Несколько иное определение служебной дисциплины сформулировано применительно к военнослужащим в Дисциплинарном уставе Вооруженных сил Российской Федерации: «Воинская дисциплина есть строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, общевойсковыми уставами Вооруженных сил Российской Федерации и приказами командиров (начальников)».

Если сравнить приведенные выше определения, то логично сделать вывод о том, что понятие служебной дисциплины для сотрудников органов внутренних дел шире, чем у военнослужащих. Так, для сотрудников органов внутренних дел служебная дисциплина определяется законодательством, Присягой, Уставом, контрактом, а также приказами и распоряжениями министра внутренних дел Российской Федерации, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников).

В то же время служебная дисциплина военнослужащих регламентируется законами, общевоинскими уставами Вооруженных сил и приказами командиров (начальников).

Далее, если для военнослужащих служебная дисциплина – это «строгое и точное соблюдение... порядка и правил», то для сотрудников органов внутренних дел это просто «соблюдение... порядка и правил». Отсюда возникает вопрос, имеется ли принципиальная разница между строгим и точным соблюдением и просто соблюдением порядка и правил, а также позволяет ли такая формулировка более вольно относиться к регламентирующим документам сотрудникам органов внутренних дел, чем военнослужащим?

Более подробное описание нормативной основы служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел – это позитивная особенность современной законодательной техники, для которой характерна детальная регламентация правового регулирования отношений.

Однако в сравнительной характеристике двух дефиниций следует упомянуть еще об одном отличии, а именно о том, что для сотрудников служебная дисциплина заключается еще и в соблюдении ими порядка и правил в процессе реализации предоставленных полномочий. Это весьма важное дополнение понятия служебной дисциплины, поскольку как представители государства сотрудники органов внутренних дел наделены специальными полномочиями в отношении граждан и организаций. Поэтому соблюдение порядка и правил реализации таких полномочий является государственно важным и оправданным с точки зрения взаимодействия государства и гражданского общества.

Но сотрудники органов внутренних дел не только выполняют функции охраны общественного порядка и обеспечения безопасности населения. В процессе организации службы в органах внутренних дел возникают многочисленные государственно-служебные отношения, в которых принимаются управленческие решения, в том числе и в области дисциплинарной практики, где соответственно реализуются полномочия должностных лиц. В связи с этим необходимо еще раз акцентировать внимание на том, что исходя из понимания служебной дисциплины неправомерное увольнение сотрудника, незаконный перевод, необоснованное применение дисциплинарного взыскания являются нарушениями служебной дисциплины и дисциплинарными проступками со стороны сотрудника, принимавшего управленческие решения и виновного в неправомерных действиях. В данном случае имеется правовое основание для привлече-

ния такого сотрудника не только к дисциплинарной, но и к материальной ответственности, если в результате совершенного дисциплинарного проступка был причинен прямой действительный ущерб органу внутренних дел.

Представляется, что для более четкого понимания служебной дисциплины и существа дисциплинарного проступка целесообразно в Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации включить составы наиболее характерных дисциплинарных проступков.

Следует отметить, что понятия дисциплинарного проступка, сформулированные в ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Дисциплинарном уставе Вооруженных сил Российской Федерации имеют отличия. Лаконичная дефиниция Дисциплинарного устава Вооруженных сил Российской Федерации под дисциплинарным проступком понимает противоправное, виновное действие (бездействие), нарушающее воинскую дисциплину, не влекущее за собой уголовного либо административного преследования. В приведенном определении предусмотрены традиционные для теории права признаки правонарушения, т.е. противоправность, вина, соответствующее поведение в форме действия (бездействия).

Еще более краткое определение дисциплинарного проступка содержится в Дисциплинарном уставе Таможенной службы Российской Федерации: «...нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок) – виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей».

В то же время дисциплинарным проступком сотрудников органов внутренних дел считается виновное действие (бездействие), нарушающее нормы, в том числе и локальные, должностной регламент (должностную инструкцию), правила внутреннего служебного распорядка подразделения; несоблюдение запретов и ограничений, связанных со службой, требований к служебному поведению; неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

В приведенном определении в отличие от Дисциплинарного устава Вооруженных сил Российской Федерации обращает на себя внимание отсутствие такого признака, как противоправность поведения, поскольку в качестве квалифицирующего признака упоминается только «виновное действие (бездействие), нарушающее нормы и другое...». Очевидно, по замыслу авторов данного определения, противоправность поведения презюмируется в связи с нарушением правовых норм, и это абсолютно правильно. Однако отсутствие такого признака дисциплинарного проступка, как «противоправность поведения», не позволит во всех случаях отграничить реальный дисциплинарный проступок от действия, хотя и подпадающего под признаки проступка, но не являющегося таковым. Так, в соот-

ветствии со ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» каждый сотрудник обязан бережно относиться к государственному имуществу. Таким образом, исходя из смысла ст. 49 этого же Закона, доказанный факт виновного причинения материального ущерба органу внутренних дел является дисциплинарным проступком. Представим ситуацию, что сотрудник, умышленно и виновно причиняя материальный ущерб государственному имуществу (например, во время пожара ломает дорогостоящий замок, повреждает охранную сигнализацию), тем самым предотвращает гораздо больший ущерб. Справедливо оценивая ситуацию, за второе действие, т.е. спасение имущества, сотрудника следует поощрить. Но, исходя из буквального текста рассматриваемой нормы, его следует также привлечь к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка (невыполнение обязанностей по сохранности имущества).

Возможно, представленная ситуация выглядит надуманной и маловероятной, поэтому отсутствие в определении дисциплинарного проступка признака «противоправности поведения» не повлияет на правоприменительную деятельность, однако судебная практика свидетельствует об обратном. В феврале 2014 г. одним из воронежских судов было рассмотрено дело по иску сотрудника полиции, уволенного по п. 6 ч. 2 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», т.е. за грубое нарушение служебной дисциплины. В исковом заявлении истец просил признать приказ об увольнении незаконным, так как считал его безосновательным.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 50 указанного Закона увольнение со службы в органах внутренних дел является одним из видов дисциплинарного взыскания, применение которого связано с совершением сотрудником дисциплинарного проступка (нарушением служебной дисциплины). По версии представителей ответчика (ФГКУ Управления вневедомственной охраны ГУ МВД России по Воронежской области), в качестве дисциплинарного проступка, послужившего основанием для увольнения, был принят факт использования служебного бензина в личных целях. В процессе судебного разбирательства суд установил подлинность указанного факта, который не отрицал истец, признавший, что дал указания подчиненному заправить свой личный автомобиль бензином по карточке служебного автомобиля. Следовательно, можно констатировать наличие факта дисциплинарного проступка, т.е. виновного действия, нарушающего установленный порядок. Однако обстоятельства дела заставили суд оценить ситуацию с другой стороны, в результате чего решение было принято в пользу истца. Несмотря на наличие вины и факта использования служебного бензина на личной машине суд не квалифицировал действия истца как неправомерные. Из материалов дела следовало, что истец использовал личный автомобиль для проверки несения службы, т.е. выполняя свои должностные обязанности. При этом поездка на слу-

жебных автомобилях не представлялась возможной, так как они не были за ним закреплены и не переданы по акту на момент начала службы в должности. В качестве компенсации за использование служебного бензина истец заправил служебный автомобиль таким же количеством бензина. Суд признал увольнение сотрудника полиции незаконным. В обосновании такого решения было указано, что, применяя к истцу дисциплинарное взыскание в виде увольнения со службы, ответчик не принял во внимание обстоятельства, при которых использовался служебный бензин на личном автомобиле, и что служебный бензин был возмещен в том же количестве за счет личных средств, хотя истец использовал личный автомобиль в служебных интересах.

Таким образом, приведенный пример судебной практики свидетельствует о необходимости редактирования дефиниции служебного проступка сотрудника органов внутренних дел, дополнив ее таким признаком, как «противоправность деяния».

Например, признак противоправности указан в определении дисциплинарного проступка в белорусском законодательстве. Так, в соответствии с п. 3 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Беларусь дисциплинарным проступком признается «противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником органов внутренних дел своих служебных обязанностей, а также условий заключенного с ним контракта и приказов начальников»⁸.

Однако не только отсутствие названного признака в определении проступка сотрудника органов внутренних дел представляется недоработкой. Вызывает удивление длинный перечень (в сравнении с военно-служащими, сотрудниками таможенной службы) право обязывающих документов, требований, нарушение которых признается дисциплинарным проступком. Создается впечатление, что в отличие от других правоохранительных органов сотрудники органов внутренних дел имеют ярко выраженную склонность к совершению дисциплинарных проступков, и законодатель стремится установить как можно больше оснований дисциплинарной ответственности.

Разумеется, каждая правоохранительная служба имеет свою специфику, которая может отразиться на ее правовом регулировании, однако должны использоваться и общие подходы, особенно связанные, например, с применением таких классических юридических категорий, как «правонарушение», «проступок», поскольку указанные категории непосредственно связаны с юридической ответственностью, влекущей ограничение прав граждан (в данном случае сотрудников органов внутренних дел).

Важной гарантией в процессе наложения дисциплинарного взыскания на сотрудников органов внутренних дел является требование о соответствии взыскания, тяжести совершенного проступка и степени вины.

Основываясь на нормах Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдель-

⁸ URL: [http:// www.levonevski.net/pravo/norm2013/num44/d44287.html](http://www.levonevski.net/pravo/norm2013/num44/d44287.html)

ные законодательные акты Российской Федерации» все предполагаемые дисциплинарные проступки можно условно разделить на две группы: обычные и грубые. В основу такого деления положен критерий степени общественной опасности. Соответственно, правовые последствия, наступающие в связи с совершением грубого нарушения служебной дисциплины, более жесткие. В связи с этим исчерпывающий перечень грубых дисциплинарных проступков приведен в ст. 49 рассматриваемого закона, что, безусловно, является позитивным, так как исключает произвольное толкование закона, сокращая сферу правового усмотрения, и тем самым снижает коррупционную составляющую в государственно-служебных отношениях.

Проступки, не перечисленные в ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по умолчанию считаются обычными и не влекут таких серьезных последствий, как грубое нарушение служебной дисциплины.

Если сравнить понятие грубого нарушения служебной дисциплины, закрепленного в ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с аналогичной нормой Трудового кодекса Российской Федерации, то можно убедиться, что деяний, подпадающих под грубые проступки, у сотрудников органов внутренних дел в три раза больше, чем у работников по трудовому договору. Разумеется, как представители государства, осуществляющие от его имени правоохранительные функции и наделенные особыми полномочиями, сотрудники органов внутренних дел несут повышенную ответственность, в том числе дисциплинарную. Вместе с тем законодатель, устанавливая повышенные требования к сотрудникам правоохранительных органов, должен стремиться к созданию такого уровня нормативного регулирования их деятельности, который обеспечил бы эффективное функционирование этих органов, а также четко определил бы рамки дозволенного поведения.

В связи с этим целесообразно обратить внимание на смысловое содержание ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нормы которой представляются не во всем логичными. Так, понятие «прогул» для сотрудников органов внутренних дел заимствовано из Трудового кодекса Российской Федерации, т.е. отсутствие без уважительных причин на рабочем месте свыше четырех часов подряд в течение рабочего дня (установленного служебного времени). Определяя дефиницию прогула как отсутствие на работе (службе) свыше четырех часов подряд, законодатель исходил из того, что такое отсутствие неблагоприятным образом скажется на работе трудового (служебного) коллектива. Кроме того, при повременной системе оплаты труда заработная плата начисляется именно за присутствие и исполнение обязанностей на службе. Таким образом, прогул характеризуется

такими квалифицирующими признаками, как причина отсутствия (без уважительной причины), время отсутствия (свыше четырех часов) и как отсутствовал (в данном случае – подряд). Вызывают вопросы все указанные признаки. В частности, если отсутствие на службе подтверждается больничным листом, то уважительность причины отсутствия не вызывает сомнения, поскольку имеется документ. Практически все иные причины отсутствия на службе, связанные с работой общественного транспорта, медленного или непроходимого трафика на дорогах, бытовыми проблемами (отключение электроэнергии дома, прорыв водопровода и др.) могут быть отнесены к уважительным или неуважительным причинам исходя из субъективной оценки начальника подразделения.

Два других признака — продолжительность и непрерывность отсутствия на службе взаимосвязаны между собой. По Кодексу законов о труде 1971 г. прогулом считалось отсутствие на работе свыше трех часов в течение рабочего дня без уважительной причины. В современном законодательстве период отсутствия на работе (службе) квалифицируется как прогул, если он продолжается свыше четырех часов. Почему именно четыре часа? Вряд ли это можно объяснить потребностями демократизации законодательства и расширения прав работников. Очевидно, что законодатель в качестве ориентира для дисциплинарного наказания работника установил отсутствие его на рабочем месте в течение половины восьмичасового рабочего дня. Однако не только продолжительность отсутствия на работе без уважительных причин характеризует прогул, но также и непрерывность отсутствия, которых не было в советском законодательстве.

Каждый признак, характеризующий дисциплинарный проступок должен быть оправдан с точки зрения правовой позиции законодателя, которая состоит в том, чтобы укрепить служебную дисциплину и тем самым повысить эффективность деятельности правоохранительных органов. С этой позиции необходимо формировать понимание дисциплинарного проступка (в данном случае – прогула) исходя из уровня его общественной опасности, а также неблагоприятных последствий, наступление которых возможно в связи с его совершением.

Как отмечалось выше, прогулом считается именно непрерывное отсутствие на службе свыше установленного периода. Но так ли важен признак непрерывности, для того чтобы квалифицировать отсутствие как прогул? Если сотрудник отсутствует на службе свыше четырех часов, но с перерывом, это уже не рассматривается как прогул, несмотря на то, что отсутствие может продолжаться практически весь служебный день. Хотелось бы напомнить, что по советскому трудовому законодательству прогулом считалось отсутствие на работе свыше трех часов в течение рабочего дня. Как видим, признак непрерывности отсутствия на работе в дефиниции прогула не применяется и в этом есть своя логика.

Итак, допустимой (с точки зрения понимания прогула) нормой отсутствия на службе для сотрудников органов внутренних дел без уважительной причины является интервал четыре часа служебного времени, причем непрерывно. Таким образом, отсутствие на службе сотрудника

половины рабочего дня без уважительной причины не считается грубым нарушением служебной дисциплины. Однако следует принять во внимание, что отсутствие на службе без уважительных причин вообще не должно иметь место в период прохождения государственной службы. Гарантиями тому являются порядок приема на службу в органы внутренних дел и правовой статус сотрудников. Так, в приказе МВД России от 18 июля 2014 г. № 595 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации»⁹ указано, что основной целью отбора граждан на службу является прием в органы внутренних дел добросовестных лиц, которые способны на высоком профессиональном уровне выполнять служебные обязанности. Кроме того, в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудник обязан соблюдать внутренний служебный распорядок подразделения, в котором служит. Несмотря на это, дисциплинарная практика свидетельствует об обратном. Отсутствие на службе без уважительных причин нередко становится поводом для применения дисциплинарных взысканий к сотрудникам органов внутренних дел.

Представляется, что в этих условиях следует повысить требования к служебной дисциплине, и обычная компиляция трудового законодательства применительно к пониманию прогула не решит назревших проблем. Учитывая особенности службы в органах внутренних дел, а также значимость этой службы для безопасности населения, необходимо изменить трактовку прогула для сотрудников, считая прогулом отсутствие на службе без уважительных причин не свыше четырех часов, а свыше трех (либо двух) часов в течение служебного дня. Подобное изменение законодательства, во-первых, повысит требовательность к уровню исполнительской дисциплины сотрудников органов внутренних дел и, во-вторых, продемонстрирует наглядное отличие в регулировании трудовых и государственно-служебных отношений, объясняемое особым статусом сотрудников.

В пункте 11 ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в качестве грубого нарушения служебной дисциплины предусмотрено совершение сотрудником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности виновного проступка, если такой проступок дает основание для утраты доверия к сотруднику со стороны руководителя. Правовыми основаниями применения рассматриваемой нормы являются:

- специальный статус сотрудника, в функциональные обязанности которого входит непосредственное обслуживание денежных либо товарных ценностей;
- совершение виновных действий сотрудником;
- факт утраты доверия к сотруднику со стороны руководителя.

⁹ Рос. газета. 2014. 1 окт.

По данной норме возникают вопросы:

– относится ли данная норма только к сотрудникам – материально ответственным лицам или нет;

– подпадает ли под действие нормы сотрудник, владеющий материальными ценностями по разовой доверенности? Данный вопрос возникает в связи с тем, что в законе применена редакция «непосредственно обслуживающим» материальные ценности. То есть это, видимо, предполагает длительное или постоянное обслуживание ценностей;

– должны ли быть «виновные действия» обязательно противоправными или нет (например, сотрудник проявил недостаточную вежливость, может ли это стать основанием для утраты доверия?);

– какими объективными критериями следует руководствоваться, оценивая степень доверия, поскольку доверие (или недоверие) всегда субъективно?

В целях совершенствования практики правоприменения ответы на поставленные вопросы должны быть сформулированы в нормативных актах.

Воронежский институт МВД России

*Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры гражданского, трудового и финансового права
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Тел.: 8(473) 200-53-00*

Voronezh Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

*Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Civil Labour and Financial Law Department
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8(473) 200-53-00*

Воронежский государственный университет

*Матвеева Т. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Тел.: 8-915-548-58-69*

Voronezh State University

*Matveeva T. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8-915-548-58-69*