

ТУЛЬСКАЯ ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА

Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников
МВД Российской Федерации
(Московская обл., Россия)
tulyanochka@mail.ru

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ПРАКТИКИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация. В данной статье анализируется такая категория, как «дисциплинарная практика» и ее роль в поддержании законности и порядка в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Подчеркивается, что эта практика является важным элементом служебной деятельности. Рассматриваются ключевые составляющие дисциплинарной практики, которые находятся между собой в диалектическом единстве.

Акцентируется внимание на перспективных аспектах в деле формирования дисциплинарной практики в сфере внутренних дел, а также на необходимости совершенствования компонентов дисциплинарной практики, а именно порядке применения как дисциплинарных взысканий, так и мер поощрения к сотрудникам органов внутренних дел.

Ключевые слова: законность, дисциплина, правопорядок, ответственность, практика, сотрудник, служба, поощрение, взыскание, производство

Для цитирования: Тульская Е.А. К вопросу о совершенствовании дисциплинарной практики сотрудников органов внутренних дел // Вестник ВИПК МВД России. 2025. № 1(73). С. 84-90; <https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-1-84-90>.

TULSKAYA ELENA A.

Advanced Training Institute of the MIA of Russia

ON THE ISSUE OF IMPROVING THE DISCIPLINARY PRACTICES OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS

Abstract. The article examines such a category as "disciplinary practice", as well as its importance in ensuring legality and discipline in the official activities of internal affairs bodies, stating that this practice is an integral part of the service. Attention is drawn to the components of disciplinary practice that are in dialectical unity with each other. The article focuses on promising aspects in the formation of disciplinary practice in the field of internal affairs, as well as on the need to improve the components of disciplinary practice, namely, the procedure for applying both disciplinary penalties and incentive measures to employees of internal affairs bodies.

Keywords: legality, discipline, law and order, responsibility, practice, employee, service, encouragement, punishment, production

For citation: Tulskeya E.A. On the issue of improving the disciplinary practices of law enforcement officers // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. 2025. № 1 (73). P. 84-90; <https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-1-84-90>.

Вопросы законности и дисциплины в сфере внутренних дел остаются актуальными на протяжении всего времени существования правоохранительных органов. Это обусловлено тем, что именно от уровня дисциплины и ответственности сотрудников зависит эффективность выполнения задач, связанных с охраной и защитой прав граждан, а также обеспечением правопорядка в обществе. В интересах обеспечения требований законности при прохождении службы сотрудниками проводится целый комплекс правовых и организационных мероприятий, укладываемых в требования дисциплинарной практики. Дисциплинарная практика в органах внутренних – это работа по укреплению и поддержанию законности и дисциплины с использованием целого комплекса мер как правового, так и не правового характера. Несмотря на различные средства, используемые в деле укрепления дисциплинарной практики, ключевыми мероприятиями в этом деле являются средства правового характера, а именно поощрения и дисциплинарные взыскания, и именно от совершенствования их применения зависит в конечном итоге качество дисциплинарной практики.

Дисциплина как правовая и социальная категория является центральным компонентом дисциплинарной практики и обязательным атрибутом любой социальной системы [1, с. 11]. В этом смысле система МВД России исключением не является. Как верно отметил П. П. Сергун, «...служебная дисциплина – это один из элементов социально-правового института государственной службы» [2, с. 45].

Проблемы регулирования законности и дисциплины в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел объективно взаимосвязаны с такой категорией, как «дисциплинарная практика». В системе средств регулирования законности и дисциплины относится такая категория как «дисциплинарная практика», которая имеет регулирующий потенциал, обусловленный её юридическим, организационным и социальным компонентом. Дисциплина – это базовая категория, предопределяющая эффективность работы любой социальной системы, данная категория тесно связана с

обязанностями участников соответствующей системы. Дисциплина достаточно содержательная категория «распадающаяся» на ряд компонентов, которые имеют субъективный и объективный характер. Правоприменительный процесс, связанный с обеспечением дисциплины, имеет субъективный характер, в этом процессе, так или иначе, присутствует усмотрения субъекта применяющего правовую норму. Объективный компонент дисциплины, как нам представляется, связан с соблюдением правовых норм, регулирующих служебную и иную деятельность. Исходя из этого, дисциплина является ключевой категорией в служебных отношениях, складывающихся в органах внутренних дел.

Нужно отметить, что в системе МВД России предпринимаются весьма существенные усилия для укрепления режима законности и дисциплины среди личного состава. Обозначенным вопросам уделяется весьма достойное место и в теории административного права. По мнению Н. С. Куликова, «...понятия «законность» и «служебная дисциплина» являются для теории административного права фундаментальными категориями. Без их практической реализации в правовой действительности невозможно нормальное функционирование власти в любом, даже самом далеком от демократических устоев, государстве. Особенное значение обеспечение законности и дисциплины приобретает для тех органов государства, которые в силу выполняемых ими функций, сами призваны бороться с правонарушениями» [3, с. 3]. Полиция является органом исполнительной власти, который наделен полномочиями по применению государственного принуждения и охраны прав и свобод граждан от самых различных противоправных посягательств. Выполняя столь значимые профессиональные функции, деятельность полиции должна соответствовать требованиям законности. Без выполнения данного требования представить работу современной полиции, а также в целом систему МВД России просто невозможно.

Рассмотрение обозначенного вопроса исходит из того, что совершенствование дисциплинарной практики находится в диалектическом единстве с проблемой

совершенствования правового регулирования службы в органах внутренних дел. В то же время совершенствование дисциплинарной практики, укрепление законности и дисциплины в сфере внутренних дел может predetermined и качество службы в полиции. В связи с этим вопросы службы в полиции и проблемы обеспечения законности и дисциплины в сфере внутренних дел взаимобусловлены.

Обобщение правовых и организационных проблем, касающихся обеспечения дисциплинарной практики в органах внутренних дел, объективно предполагает совершенствование законодательных и иных нормативных правовых основ, связанных со службой в органах внутренних дел. Поэтому аксиомой является тот факт, что совершенствование и повышение эффективности дисциплинарной практики находится в прямой связи с проблемами совершенствования правового регулирования службы в органах внутренних дел. Исходя из этого, обозначенный вопрос необходимо увязать с некоторыми проблемами, обусловленными службой в органах внутренних дел. Также следует отметить, что на дисциплинарную практику в органах внутренних дел оказывает непосредственное давление внешняя среда их функционирования, а именно – криминализация российского общества, а также самые различные политико-правовые и экономические факторы. Обратим внимание, что вопросы укрепления дисциплинарной практики в органах внутренних дел также связаны и с обеспечением безопасности сотрудников.

При этом надо обратить внимание, что только одних только усилий руководства МВД России, а также руководителей его территориальных органов и организаций МВД по укреплению основ дисциплинарной практики явно недостаточно. Надо отметить, что в системе МВД России в настоящее время созданы практически все необходимые правовые основы, касающиеся регулирования служебных отношений, складывающихся в сфере внутренних дел. Так, в настоящее время приняты все необходимые нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы поощрения, а также определяющие порядок применения мер дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников

органов внутренних дел. Несмотря на это, модель сложившейся дисциплинарной практики может быть усовершенствована как с правовой, так и с организационной точки зрения. Выстроить оптимальную систему дисциплинарной практики без совершенствования правового регулирования службы в органах внутренних дел практически невозможно. Обусловлено это тем, что дисциплинарная практика в своем институциональном и функциональном аспекте является всего лишь одним элементом в организационном механизме службы в органах внутренних дел. В связи с этим на проблему правового регулирования дисциплинарной практики в органах внутренних дел необходимо смотреть с общих позиций организации и осуществления государственной службы.

За последние десятилетия проделана достаточно серьезная работа по развитию законодательства о государственной службе, была осуществлена административная реформа, реформа государственной службы, а также реформа МВД России.

В ходе реформы МВД России были приняты такие законодательные акты, как Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Обратим внимание, что вышеперечисленные и некоторые другие преобразования ставили перед собой цель укрепления основ государственного управления, а также повышение его эффективности. Кроме того, ключевой задачей административных преобразований была задача укрепления законности, искоренения коррупции, а также повышения ответственности государственных служащих за порученное им дело. Общие доктринальные основы административных преобразований самым непосредственным образом касались и системы МВД России. Отметим,

что МВД России принимало самое непосредственное участие в проведении реформы государственной службы, определенным этапом которой было развитие законодательства о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Обратим внимание, что законодательство о службе в органах внутренних дел является самым передовым по отношению к нормативным правовым актам, регламентирующим служебные отношения в иных правоохранительных органах. Все это говорит о большой работе, которая проводится в системе МВД России в части совершенствования законодательства о службе в органах внутренних дел. При этом вполне объективно, что такое совершенствование не может обойти своим вниманием и вопросы укрепления основ дисциплинарной практики в сфере внутренних дел. Например, в настоящее время совершенствуется ведомственная наградная система. Об этом может свидетельствовать приказ МВД России от 28 июля 2020 г. № 525 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации», согласно которому ведомственными знаками отличия являются ведомственные награды, которые подразделяются на медали МВД России и нагрудные знаки МВД России. Значение данного приказа состоит в том, что он объединил в себе ряд ранее действовавших приказов МВД России, касающихся вопросов ведомственной наградной политики. В итоге система МВД России получила новый нормативный правовой акт, который максимально комплексно регламентирует общественные отношения, которые касаются соответствующего компонента дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

Как уже отмечалось, дисциплинарная практика является составной частью механизма прохождения службы в органах внутренних дел, а поэтому вопросы обеспечения дисциплины и законности актуальны на всех этапах ее прохождения, а качество рассматриваемого вида службы напрямую связано с эффективностью дисциплинарной практики. Подчеркнем, что исследованию института государственной службы в нашей стране посвящено достаточно много работ, в которых обращалось внимание на

различные аспекты данного феномена. Но практически всегда акцентировалось внимание на том, что эффективная государственная служба возможна только при надлежащем дисциплинарном режиме, а также честном и бескорыстном служении сотрудников обществу и государству. Поскольку дисциплинарная практика объективно касается как системы государственной службы в целом, так и института государственной службы в органах внутренних дел в частности, необходимо кратко рассмотреть наиболее принципиальные аспекты, которые могут самым непосредственным образом повлиять на укрепление режима законности и дисциплины в сфере внутренних дел.

Институт государственной службы носит публично-правовой характер, такой посыл прямо вытекает из сущности тех функций, которые он выполняет. Однако нужно признать, что каждый служащий, в том числе сотрудник органов внутренних дел, помимо выполнения публичных функций, имеет свой частный интерес, обусловленный рядом субъективных факторов, учет которых также объективно необходим в интересах обеспечения дисциплинарной практики. Так, Л. А. Сергиенко в свое время отмечал, что «...совершенствование государственной службы во многом зависит от того, как регулируется правовая сфера служебных интересов государственных служащих. Обусловлено это тем, что проблема взаимосвязи и взаимозависимости качества выполнения функций государственных органов и система интересов служащих является достаточно важной. Она затрагивает многие стороны организации государственной службы и, прежде всего, касается ее прохождения» [4, с. 27].

Обратим внимание на ряд факторов, с которыми может быть связан частный интерес сотрудника органов внутренних дел. Прежде всего это продвижение по службе. Заметим, что служебная карьера является достаточно важным стимулирующим фактором в вопросах эффективности обеспечения законности и дисциплины в сфере внутренних дел. Как отмечали Г.В. Мальцев и З.А. Станкевич, «...отдельной крупной проблемой, связанной с совершенствованием государственной службы является правовая регламентация карьеры государственного

служащего. Карьера является гарантией стабильности всей системы государственной службы» [5, с. 77]. Также следует отметить, что стабильность государственной службы вообще и в органах внутренних дел в частности – это в определенной мере гарантия обеспечения законности и дисциплины в сфере внутренних дел.

Конечно, надо согласиться с тем, что продвижение по службе зависит от многих объективных и субъективных факторов, однако роль нормативной правовой регламентации данных отношений также очевидна. По информации ГУРЛС МВД России, в 2021 году уже более эффективно использовался федеральный кадровый резерв. Из 47 руководителей органов, организаций и подразделений МВД России, назначенных на должности соответствующей номенклатуры, 41 сотрудник состоял в федеральном кадровом резерве [6, с. 61]. В 2022 году на должности высшего начальствующего состава назначены 87 руководителей. Из 56 сотрудников, назначенных на вышестоящие должности, 53 – состояли в федеральном кадровом резерве [7, с. 69]. В 2023 году также активно использовался федеральный кадровый резерв. Из 69 руководителей, назначенных на должности соответствующей номенклатуры, 46 – находились в резерве [8, с. 68].

Обращает на себя внимание тот факт, что Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» не определяет модель примерной служебной карьеры сотрудника, также он не столь обстоятельно регламентирует отношения, связанные с ротацией кадров в органах внутренних дел. В частности, Закон определяет, что сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации (ст. 12).

Также в контракт сотрудника органов внутренних дел может быть включен пункт о его ротации, если он назначен на должность, по которой она предусмотрена (ст. 23). Таким образом, можно отметить, что ротация кадров предусмотрена для незначительного количества должностей, что снижает стимулирующий потенциал

данной служебной процедуры, кроме того, в вопросах ее применения, как можно судить из содержания нормативных правовых предписаний, достаточно высок субъективный фактор.

В связи с этим ротация кадров в системе МВД России в том виде, в котором она закреплена в действующем законодательстве, не вносит заметного вклада в дело укрепления режима законности и дисциплины в сфере внутренних дел. Как следует из Федерального закона от 6 декабря 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе», ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы. Также ротация осуществляется в целях противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе (ст. 60.1). Ввиду этого следует согласиться с М.В. Костенниковым, отметившим, что «...ротация кадров – это систематическое изменение кадрового состава государственных служащих с целью создания механизма их профессионального роста, эффективности служебной деятельности, а также повышения уровня их персональной ответственности» [9, с. 162]. В свою очередь А. Ф. Ноздрачев пишет, что «...ротация государственных служащих является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава государственной службы, путем проведения которой должен осуществляться поиск оптимальных путей эффективного применения кадрового потенциала государственных служащих в государственных органах, формироваться механизм противодействия коррупции на государственной службе» [10].

Вполне очевидно, что противодействие коррупции в органах внутренних дел напрямую связано с укреплением дисциплинарной практики в органах внутренних дел. Вследствие этого вопросы ротации в системе МВД России должны регламентироваться более обстоятельно, в частности должны быть определены ее цели и задачи, кроме того, регулирующий потенциал ротации должен затрагивать

максимально широкий спектр должностей, а не только назначения, на которые осуществляются Президентом Российской Федерации или Министром внутренних дел Российской Федерации. Таким образом, можно сделать вывод, что систематическая и обоснованная ротация кадров в системе МВД России даст возможность создания перспектив для продвижения по службе сотруднику, исходя из его профессиональных и деловых качеств, более того, это может способствовать укреплению дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

Делая промежуточный вывод, нужно отметить, что особенностью службы в органах внутренних дел является то, что она осуществляется в правоохранительной сфере, а ее служащие имеют специфический правовой статус. Обозначенные, а также ряд иных обстоятельств отражаются на специфике дисциплинарной практики в органах внутренних дел:

дисциплинарная практика, являясь составным элементом службы в органах внутренних дел, органически связана с иными составляющими службы в органах внутренних дел. В сущностном аспекте, как уже отмечалось, дисциплинарная практика в органах внутренних дел является частью юридической практики, реализуемой в сфере внутренних дел, в связи с этим в ходе осуществления данного вида практики формулируются различные юридические акты, а также используются юридические средства воздействия на участников дисциплинарных отношений;

дисциплинарная практика в органах внутренних дел не должна ассоциироваться с применением мер дисциплинарной ответственности, в структуре дисциплинарной практики органически сочетаются меры дисциплинарного принуждения и меры поощрения. К средствам обеспечения дисциплинарной практики в органах внутренних дел могут быть отнесены воспитательная работа, патриотическое воспитание сотрудников, традиции и служебные ритуалы, которые сложились в органах внутренних дел;

обеспечение дисциплинарной практики в органах внутренних дел имеет определенные традиции, а также положительный опыт своей реализации,

использование которого возможно в настоящее время. Также следует отметить, что субъектами осуществления дисциплинарной практики являются руководители различного уровня, а также специально сформированные структурные подразделения МВД России;

дисциплинарная практика в органах внутренних дел должна постоянно совершенствоваться. Причем улучшение качества дисциплинарной практики находится в прямой связи с совершенствованием правового регулирования службы в органах внутренних дел, а также с улучшением материально-технического и кадрового обеспечения органов внутренних дел. Совершенствование правового регулирования дисциплинарной практики в органах внутренних дел напрямую зависит от ее правовой и организационной обеспеченности. Режим дисциплинарной практики в органах внутренних дел непосредственное влияние оказывает внешняя среда. Обусловлено это тем, что органы и организации МВД России не изолированы от социально-экономических проблем, имеющих место сегодня в нашей стране. Исходя из этого, криминализация российского общества оказывает влияние на уровень законности и дисциплины в сфере внутренних дел.

В завершение рассмотрения правовых и организационных аспектов обеспечения дисциплинарной практики в органах внутренних дел необходимо отметить, что мероприятия по ее укреплению должны проводиться на систематической основе. В укреплении основ дисциплинарной практики должны быть задействованы правовые средства различного функционального свойства, при этом для повышения эффективности их действия необходимо максимально снизить субъективный фактор при их реализации.

Исходя из данного контекста, представляется возможным выделить направления развития и совершенствования правового регулирования дисциплинарной практики сотрудников органов внутренних дел.

1. Для совершенствования дисциплинарной практики в органах внутренних дел нужно исходить из того, что данный вид практики является составным элементом прохождения службы, в обеспечении данной практики должны быть

задействованы служебные «процедуры», такие как аттестация, прохождение по конкурсу, который предусмотрен для замещения должностей профессорско-преподавательского состава, задействована процедура ротации сотрудников, замещающих руководящие должности.

2. Регулирующий потенциал дисциплинарной практики должен быть задействован на всем этапе служебной деятельности, в том числе и при приеме на службу, именно на данном этапе должны быть отсечены лица, не отвечающие по своим правовым и личностным качествам, которые нужны для прохождения службы в органах внутренних дел. При этом должно быть обеспечено конституционное право граждан на поступление и доступ к службе в органах внутренних дел.

3. В содержании дисциплинарной практики, осуществляемой в органах внутренних дел, имеют место правовые и не правовые компоненты, которые должны использовать, комплексно при этом дополнять друг друга.

4. Функционально дисциплинарная практика направлена на укрепление законности и дисциплины, а одним из универсальных охранительных средств, задействованных в данном процессе, является юридическая ответственность. Все виды юридической ответственности, так или иначе, направлены на обеспечения законности и дисциплины в сфере внутренних дел. Но самым частым видом ответственности, который применяется в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, является ответственность дисциплинарная.

5. Дисциплинарная ответственность является одним из средств обеспечения дисциплинарной практики в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Для повышения эффективности применения дисциплинарных взысканий к сотрудникам органов внутренних дел, необходимо улучшить нормативное закрепление процессуальных прав, привлекаемого к дисциплинарной ответственности сотрудника, а также нормативно закрепить в данном производстве предписания о доказательствах и видах используемых доказательств в дисциплинарном производстве.

6. Стимулирование служебной деятельности оказывает важное влияние на уровень законности и дисциплины в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, стимулирование служебной деятельности проявляется себя в самых различных формах, самой очевидной формой стимулирования является применение мер поощрения, а также при реализации права сотрудника на продвижение по службе. Применение мер поощрения должно быть обязательным при совершении сотрудником действия, направленного на улучшение качества служебной деятельности, высокие профессиональные показатели. Например, к сотруднику должно быть в обязательном порядке применено поощрение, в случае если он сообщил в установленной форме о факте склонения его к совершению коррупционного правонарушения.

Список источников.

1. Тульская Е. А., Куракин А. В. Правовое регулирование дисциплинарной практики в органах внутренних дел // Профессионал. 2017. № 4.
2. Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. д-ра юрид. наук. – М., 1998.
3. Куликова Н. С. Правовое регулирование обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2016.
4. Сергиенко Л. А. Совершенствование законодательства о советской государственной службе // Сов. государство и право. 1984. № 5.
5. Мальцев Г.В., Станкевич З.А. К новой системе государственной службы России // Научные доклады РАГС. – М., 1999.
6. Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2021 год: сб. аналит. и информ. материалов. – М.: ДГСК, 2022.
7. Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации в 2022 году: сб. аналит. и информ. материалов. – М.: ГУРПС МВД России, 2023.
8. Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации в 2023 году: сб. аналит. и информ. материалов. – М.: ГУРПС МВД России, 2024.
9. Костенников М.В. Правовое регулирование ротации кадров в системе государственной правоохранительной службы // Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения: сб. статей науч.-практ. конф. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.
10. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: науч.-практ. пособие / Т.А. Едкова, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М., 2016.

Информация об авторе:

Е.А. Тульская, старший преподаватель кафедры международного полицейского сотрудничества и борьбы с преступностью по каналам Интерпола центра подготовки сотрудников органов внутренних дел для участия в миротворческих миссиях

About the author:

E.A. Tulskaia, Senior Lecturer, Department of International Police Cooperation and Combating Crime via Interpol Channels, Center for Training of Internal Affairs Officers for Participation in Peacekeeping Missions

Статья поступила в редакцию 11.03.2025