Историческое развитие системы обеспечения деятельности служебной дисциплины в органах внутренних дел

Савельева Анна Андреевна
Академия управления МВД

Понятие дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД и понятие служебной дисциплины коррелируют как взаимообусловленные и взаимосвязанные. При этом при наступлении определенных обстоятельств первое является следствием второго.

Так, С.П. Матвеев применительно к службе в полиции подчеркивает, что особым условием успешного выполнения задач, стоящих перед ОВД, является неуклонное соблюдение служебной дисциплины, выступающей организующим началом служебной деятельности сотрудников полиции [1, с. 30].

Кроме того, А.Д. Сафронов, например, подчеркивает, что сознательное пренебрежение требованиями дисциплины безопасности, сформулированными в уставах, наставлениях и инструкциях, часто приводит к трагическим последствиям [2, с. 69].

В свою очередь, А.А. Подупейко указывает на служебную дисциплину в ОВД как на разновидность государственной. Ученый подчеркивает непосредственную связь рассматриваемого понятия с понятием государственной службы и называет необходимым элементом ее организации. Исследование сути понятия дисциплины в государственном управлении позволило сделать вывод, что понятие служебной дисциплины лиц рядового и начальствующего состава ОВД может быть раскрыто на основе признания ее комплексного характера и рассмотрения в двух аспектах: объективном (совокупность правовых норм, устанавливающих служебные права, обязанности по реализации полномочий) и субъективном (практическое выполнение и соблюдение ими этих правил (фактическое их поведение при выполнении служебных полномочий)) [3, с. 8].

Исторически тесная взаимосвязь в правовом регулировании прохождения службы отмечается в Вооруженных Силах и ОВД. Последние после политических событий 1917 г. стали обретать собственную нормативную правовую базу, регламентирующую вопросы служебной деятельности, однако формирование законодательства о службе в ОВД происходило на основании действовавшего в то время массива НПА о военной службе. Это обстоятельство неслучайно: характерные черты данных видов государственной службы, особенно дисциплина, взаимоотношения между проходящими службу, правила ношения форменной одежды и др., служба как таковая были и остаются близки. Об этом, в частности, говорит Н.П. Маюров, рассмотривая Дисциплинарный устав милиции 1923 г. в сравнении с Дисциплинарным уставом РККА. Он же обращает внимание на проявление уже тогда юридического несовершенства НПА милиции. Так, если в Дисциплинарном уставе РККА название глав соответствовало их содержанию, то структура милицейского Дисциплинарного устава была далека от этого, и здесь содержание глав не всегда соответствовало названию. Так, в гл. 2 «Правила и обязанности милицейских начальников и подчиненных» практически ничего не говорилось об обязанностях подчиненных, в то время как в гл. 3 «О приказе начальника» содержались основные положения и обязанности подчиненного при получении приказа начальника [4, л. 101].

Вообще в ОВД постоянно уделялось особое внимание как служебной дисциплине, так и аспектам, влияющим на нее, подчеркивающим авторитет милиции в глазах граждан. Так,

в «Правилах внутренней службы милиции», введенных в действие НКВД СССР в 1926 г., указывалось, что все работники милиции обязаны строго соблюдать советские законы и дисциплину, дорожить званием работника милиции. Названные Правила конкретизировали общие и специальные служебные обязанности сотрудников милиции: своевременно являться на службу, называть друг друга по должности, обращаться по служебным вопросам только к своему непосредственному начальнику и только с его разрешения — к вышестоящим, быть всегда чисто и опрятно одетым и др. [4, с. 108]. Таким образом, видится, что законодатель пытался придать отношениям при прохождении особого вида государственной службы максимальную в его понимании правовую регламентацию и точность, что вполне значимо с точки зрения недопущения самоуправства и превышения полномочий и облегчает сотруднику ОВД выбор нормы для урегулирования определенных служебных отношений.

Вообще развитие общественных отношений оказывало непосредственное влияние и на совершенствование нормативной правовой базы о прохождении службы в ОВД в общем и на вопросы отдельных элементов данного процесса (поощрение и ответственность) в частности.

Так, приказом начальника ГУРКМ при СНК РСФСР № 45 от 17 августа 1931 г. был утвержден и введен в действие Временный устав внутренней службы рабоче-крестьянской милиции, по своей структуре и содержанию представлявший соединение Дисциплинарного устава, Устава внутренней службы и Устава гарнизонно-караульной службы. Данный документ касался всех сторон прохождения служебной деятельности личного состава; ряд статей из его Общих положений четко определял ответственность личного состава за нарушения дисциплины и преступления. За проступки, которые не влекли за собой привлечения к уголовной ответственности, работники милиции привлекались к дисциплинарной ответственности в соответствии с Дисциплинарным уставом милиции (ст. 4) [4, с. 126].

Ряд приказов, направленных на дальнейшее укрепление дисциплины среди сотрудников милиции, был издан в 1966–1970 гг. Так, 10 апреля 1969 г. Министр внутренних дел СССР подписал приказ № 170, где требовалось от всего личного состава органов МВД строгое соблюдение правил отдания чести и ношения формы одежды. Приказ предписывал «всему рядовому составу, сержантам, старшинам, начальствующему и офицерскому составу органов, учреждений, учебных заведений и войск МВД СССР при встрече друг с другом, а также с военнослужащими Советской Армии и Военно-Морского Флота взаимно отдавать честь порядком, предусмотренным строевым Уставом и Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Союза ССР» [4, л. 204]. Это обстоятельство указывало на сходность данных видов государственной службы и нивелирование различий в правовом регулировании ее отдельных элементов.

Очередным этапом в урегулировании служебных правоотношений стал Приказ МВД СССР от 6 марта 1979 г. № 80 «Об утверждении устава внутренней службы органов внутренних дел». В нем нашли закрепление некоторые аспекты служебной деятельности: Присяга рядового и начальствующего состава ОВД, общие обязанности лиц рядового и начальствующего состава, общие обязанности начальников, порядок отдачи и выполнения приказаний, порядок представления начальникам и представления при инспектировании, о поведении рядового и начальствующего состава, общие правила ношения формы одежды, отдание чести, строевые смотры, режим работы, правила содержания служебных помещений. Таким образом, широкий перечень служебных вопросов, непосредственно связанных со служебной дисциплиной и оказывающих на нее влияние, нашли закрепление в едином НПА, что являлось удобным для руководящих кадров ОВД, призванных организовывать и обеспечивать служебную деятельность, и сотрудников, реализующих полномочия по выполнению возложенных на них обязанностей.

В рамках выбранной темы логичной видится позиция Л.М. Колодкина. Ученый отмечал, что

нормы Устава внутренней службы о служебном этикете рядового и начальствующего состава ОВД, о правилах ношения форменной одежды и некоторые другие регламентировали поведение сотрудников при исполнении служебных обязанностей. В случаях их нарушения применялись нормы Дисциплинарного устава, предусматривавшие виды и порядок наложения дисциплинарных взысканий. Исследователь, резюмируя, закономерно усматривал аналогичность связи между этими нормативными актами и диспозицией и санкцией правовой нормы [5, с. 67].

Список литературы

1. Матвеев, С.П. О правовом регулировании дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел / С.П. Матвеев // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. — 2014. — № 4. — С. 29–36.
2. Сафронов, А.Д. Правовая природа службы в органах внутренних дел и профессиональное сознание молодых сотрудников / А.Д. Сафронов // Вестн. Барнаул. юрид. ин-та МВД России. — 2007. — № 13. — С. 68–72.
3. Подупейко, А.А. Служебная дисциплина в органах внутренних дел и организационно-правовые средства ее обеспечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Подупейко. — Минск, 2000. — 18 с.
4. Маюров, Н.П. Дисциплинарные правоотношения в советской милиции (1917–1991 гг.): историкоправовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Н.П. Маюров ; Акад. МВД России. — СПб., 2005. — 495 л.
5. Колодкин, Л.М. Особенности работы с кадрами в системе МВД СССР : учеб. пособие / Л.М. Колодкин,
6. О.С. Панченко. — Киев : КВШ МВД СССР им. Ф.Э. Дзержинского, 1983. — 100 с.
7. Измайлов, Д.С. Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Д.С. Измайлов ; Акад. права и упр. М-ва юстиции Рос. Федерации. — Рязань, 2003. — 44 с.
8. Гордиенко, В.В. Полицейская этика: научно-правовой и исторический аспект / В.В. Гордиенко, Л.М. Колодкин, Д.К. Нечевич // Тр. Акад. упр. МВД России. — 2013. — № 3. — С. 3–12.