

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПОощРЕНИЯ И ВЗЫСКАНИЯ К СЛУЖАЩИМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ЗА РУБЕЖОМ

**М.Ю. Аграфонов,**

доцент кафедры философии и психологии  
ФГОУ ВПО ВСИ МВД России,  
канд. филос. наук, доц.

*В статье анализируется система правового регулирования применения мер поощрения и взыскания к служащим правоохранительных органов за рубежом.*

*In this article is analyzed the sistem of the low regulation of using the measures of encouragement and exaction to employees bodies abroad\*.*

Правовое регулирование применения мер поощрения и взыскания к служащим правоохранительных органов в зарубежных странах имеет свою ярко выраженную специфику, которая рассматривается нами на примере законодательства целого ряда государств как СНГ, так и дальнего зарубежья.

Закон о правоохранительной службе Республики Казахстан – нормативно-правовой акт по своей структуре напоминающий действующее в РФ Положение о службе в ОВД. Настоящий закон регулирует правоотношения, связанные с поступлением на правоохранительную службу Республики Казахстан, ее прохождением и прекращением, а также определяет правовое положение (статус), материальное обеспечение и социальную защиту должностных лиц правоохранительной службы Республики Казахстан. Вопросу правового регулирования применения мер поощрения и взыскания посвящена глава 8 «Служебная дисциплина в правоохранительных органах». Статья 53 говорит о сущности служебной дисциплины в правоохранительных органах:

1. Служебная дисциплина на правоохранительной службе обязательное соблюдение сотрудником норм и правил, установленных законодательством Республики Казахстан, приказами руководителей и уполномоченных руководителей правоохранительных органов, прямых руководителей и непосредственного руководителя и настоящим Законом.

2. Руководитель и уполномоченный руководитель правоохранительного органа несет ответственность за состояние служебной

---

\* Agrafonov M.J. The low regulation of using the measures of encouragement and exaction to employees of law- enforcement bodies abroad.

дисциплины среди подчиненных. Наряду с высокой требовательностью к ним руководитель:

1) создает необходимые условия для труда, отдыха и повышения квалификации подчиненных;

2) воспитывает у подчиненных чувство ответственности за выполнение служебных обязанностей;

3) обеспечивает гласность и объективность в оценке служебной деятельности подчиненных;

4) уважает честь и достоинство подчиненных;

5) пресекает проявления коррупции среди личного состава, преследование подчиненных по мотивам личного характера или за критику недостатков в деятельности правоохранительных органов.

3. В целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины руководителем правоохранительного органа и уполномоченным руководителем к сотрудникам и курсантам (слушателям) учебных заведений правоохранительных органов могут применяться меры поощрения и на них могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные настоящим Законом.

Статья 54 указывает поощрения, применяемые к сотрудникам правоохранительных органов:

1. За образцовое исполнение обязанностей и достижение высоких результатов в служебной деятельности для сотрудников и курсантов (слушателей) учебных заведений правоохранительных органов предусматриваются следующие виды поощрений:

1) объявление благодарности;

2) выдача денежной премии в размере одного должностного оклада;

3) награждение ценным подарком;

4) награждение грамотой;

5) награждение почетной грамотой;

6) награждение нагрудным знаком отличия правоохранительного органа;

7) досрочное присвоение очередного специального и воинского звания, классного чина;

8) присвоение специального и воинского звания, классного чина на одну ступень выше звания и классного чина, предусмотренного по занимаемой штатной должности;

9) занесение в Книгу почета или на Доску почета;

10) а также иные виды поощрений, предусмотренные ведомственными нормативными правовыми актами правоохранительных органов.

2. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника правоохранительного органа дисциплинарного взыскания.

3. Поощрения объявляются приказами.

4. В учебных заведениях правоохранительных органов также применяются поощрения в виде предоставления внеочередного увольнения из расположения учебного заведения.

5. За особые заслуги перед государством сотрудники правоохранительных органов в соответствии с законодательством награждаются государственными наградами Республики Казахстан.

6. Порядок применения к сотруднику видов поощрения, предусмотренных настоящей статьей, устанавливается ведомственными нормативными правовыми актами правоохранительных органов.

Статья 55 указывает дисциплинарные взыскания, применяемые к сотрудникам правоохранительных органов:

1. Дисциплинарные взыскания в правоохранительных органах являются мерой дисциплинарной ответственности. Дисциплинарные взыскания налагаются с учетом тяжести совершенного проступка, обстоятельств, при которых он совершен, а также предшествующего поведения и отношения к службе сотрудника правоохранительного органа.

2. За ненадлежащее исполнение служебных обязанностей на сотрудников правоохранительных органов могут налагаться следующие виды взысканий:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) освобождение от занимаемой должности;
- 6) понижение в специальном и воинском звании, классном чине на одну ступень;
- 7) увольнение из правоохранительных органов.

3. При наложении на сотрудника хотя бы одного из дисциплинарных взысканий, предусмотренных настоящей статьей, он исключается из числа лиц, занесенных в Книгу почета или на Доску почета правоохранительного органа.

С учетом мирового опыта в ст. 57 Закона называются дополнительные взыскания, применяемые к курсантам (слушателям) учебных заведений правоохранительных органов.

В учебных заведениях высшего или среднего специального образования правоохранительного органа на курсантов, слушателей, помимо дисциплинарных взысканий, предусмотренных статьей 55 настоящего Закона, также могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения);
- 2) лишение очередного увольнения из расположения учебного заведения правоохранительного органа;
- 3) отчисление из учебного заведения правоохранительного органа<sup>1</sup>.

Действующий институт дисциплинарного законодательства РФ, регулирующий основы дисциплинарной практики в органах внутренних дел, не в полной мере учитывает особенности учебных заведений органов внутренних дел МВД. Исследование правовых норм данной группы и опыт зарубежных стран дает возможность предположить, что такие нормы, по нашему мнению, должны быть систематизированы в специальном правовом акте, например, «Дисциплинарном уставе учебного заведения органов внутренних дел Российской Федерации».

Вот как решается эта проблема в специальных учебных заведениях в США. Там процесс социализации молодого полицейского США в системе первоначальной подготовки происходит в условиях строгой служебной дисциплины, которая поддерживается как разъяснительно-воспитательными мерами и средствами, так и жесткой системой санкций. Существует специальная шкала нарушений дисциплины и этических норм, измеряемых в баллах. В правилах записано, что учащийся офицер (первоначальное звание полицейского США – офицер) может быть исключен из академии директором совета по полицейской подготовке и стандартам в случаях:

- любого вопиющего нарушения правил, предписаний или стандартных нормативов академии;

- набора 25 баллов за совершенные проступки и нарушения (например, неподчинение – 5 баллов; отлучка без разрешения штаба или директора – 5 баллов; расстегнутые пуговицы – 1 балл; нечищенная обувь – 3 балла и т.д.).

За отличное поведение и внешний вид, хорошее содержание служебного помещения слушатель академии может быть поощрен, причем из 5 поощрений складывается всего 1 балл, как сокращающий число указанных выше штрафных показателей.

Заслуживает особого внимания то, что дисциплина в академиях полиции США очень близка к армейским нормам. «Военные предписания, относящиеся к почестям, нормам вежливости и отдания чести американскому флагу и национальному гимну, должны быть безусловно применимы в поведении полицейских офицеров».

Поведение стажеров каждой полицейской академии подчинено системе, которая называется «Дисциплинарный кодекс». Кодекс устанавливает нормы поведения, запреты и разрешения. С ним должны быть ознакомлены не только стажеры, но и весь персонал академии. Любой сотрудник академии, узнавший о факте нарушения дисциплины, должен сообщить об этом курсовому офицеру или начальнику академии. Только курсовой офицер вправе провести проверку или расследование факта дисциплинарного нарушения и назначить наказание. В случае серьезности проступка стажера или при нарушении дисциплины преподавателем или воспитателем решение принимает начальник академии. В кодексе определены два варианта нарушений. Первый – замечание, второй – выговор. Выговор – эквивалент пяти замечаний. Интересна система фиксации нарушений, она носит «накопительный» характер. Любое замечание заносится в личный портативный компьютер стажера и в административный журнал. Как часть положительного систематического метода модификации поведения, используемого в государственной Полицейской академии, замечания и выговоры помещаются в холле на информационном табло. Это имеет «сдерживающий» эффект, позволяет непрерывно контролировать поведение как отдельных стажеров, так и групп, гарантирует, что каждый стажер будет знать о точном числе полученных им наказаний. Информация уточняется и обновляется еженедельно. Если стажер увидел ошибочную информацию, он может доложить об этом офицеру. Отчислению подлежит любой стажер, который: получил пять выговоров или 25 замечаний;

употребил табачные изделия, алкогольные напитки, запрещенные вещества или лекарственные вещества без назначения врача; не сдал в общей сложности три академических экзамена; не сдал зачет по огневой и тактико-специальной подготовке, а также совершивший преступление. Решение об отчислении принимает комиссия из трех сотрудников академии<sup>2</sup>.

Главная воспитательная роль в академии принадлежит преподавателю. Преподаватель является персоной, играющей самую влиятельную роль, с которой стажер будет сталкиваться в течение всего периода обучения в государственной Полицейской академии. Преподаватель – первый человек, которого стажер будет видеть утром, и последний человек, которого он будет видеть перед сном. Преподаватели влияют на окружающую среду стажера и устанавливают бескомпромиссный стандарт, который должен быть безоговорочно принят стажером, чтобы преуспеть в учебе в академии и в последующей карьере. Преподаватель как наставник должен обращать особое внимание на ношение форменной одежды и ежедневное поведение стажеров. Он сам должен являться примером, неукоснительно следуя политике, правилам и инструкциям, а также выполнять приказы руководства. Если стажер узнает, что преподаватель нарушил вышеупомянутые руководящие принципы, он может не подчиниться его незаконным требованиям. В конце программы обучения преподаватель должен так подготовить стажера, чтобы он охотно подчинялся законным приказам руководителей, при этом имел уважение к власти и был уверенным в себе и своих силах. Требования преподавателя часто строгие, вызывающие, исчерпывающие, и все же обычно справедливые, мотивированные и дисциплинирующие, не зависящие от долгих часов работы или других сложных условий. Считается, что наградой послужит вложенный труд, который превратится в высокое качество профессиональных знаний и умений, приобретенных стажерами в период обучения в академии. К числу поощрений в вышеуказанной системе относятся награждение грамотой, награждение фотографией на фоне знамени учебного заведения, внеочередное увольнение из расположения полицейской академии<sup>3</sup>.

Правовое регулирование применения мер поощрения и взыскания к служащим правоохранительных органов на Украине регламентируется рядом нормативно-правовых актов.

Основные нормативные акты Украины, которые содержат положения о дисциплинарной ответственности государственных служащих: закон Украины «О государственной службе», закон Украины «О борьбе с коррупцией», закон Украины «О статусе судей», закон Украины «О прокуратуре» и Дисциплинарный устав прокуратуры Украины, закон Украины «О милиции» и Дисциплинарный устав органов внутренних дел Украины, Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Украины, Положение о порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины, утвержденное постановлением Кабинета министров Украины от 9 февраля 1993 г., инструкция «Об аттестации должностных лиц таможенных органов Украины» и др. Кроме того, 13 июня 1995 г. постановлением Кабинета министров Украины был утвержден Порядок проведения служебного расследования, регулирующий служебное расследование относительно государственных служащих.

Дисциплинарная ответственность может применяться за проступки, которые являются также и административными.

Можно выделить четыре группы дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим Украины. Первую группу составляют взыскания морально-правового характера: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии, лишение особого нагрудного знака. Ко второй группе относятся взыскания, которые временно ограничивают свободу передвижения, или приводят к лишению определенных благ, таких как лишение очередного увольнения, назначение вне очереди в наряд на работу или в наряд по службе; арест с надзором на гауптвахте до 10 (7) суток. В третью группу входят взыскания, касающиеся должности или звания лица, совершившего дисциплинарный проступок: задержка в присвоении очередного ранга (звания) или в назначении на более высокую должность; понижение квалификационного класса; понижение классного чина; понижение в должности; понижение в звании; лишение звания. Последнюю группу составляют наиболее суровые меры дисциплинарной ответственности – взыскания, которые прекращают пребывание лица на государственной службе, а именно: увольнение со службы (с лишением классного чина); освобождение от должности.

Нужно указать, что в странах с устоявшимися системами государственной службы к государственным служащим применяются аналогичные с установленными в Украине, или похожие мероприятия дисциплинарной ответственности. Так, во Франции, где дисциплинарная ответственность является наиболее распространенным видом юридической ответственности, применяемой к государственным служащим, законом также предусмотрены предупреждения и выговор. Более суровые виды связаны с продвижением по службе: прекращение повышения в разряде; временное увольнение сроком до 15 дней; перевод на другое место работы; понижение в разряде; временное увольнение на срок от 6 месяцев до 2 лет.

Во Франции согласно Закону о государственной службе 1984 г. служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности, но при этом закон защищает служащих от произвола администрации. Так, перед наложением дисциплинарного взыскания виновнику обязательно сообщаются суть дела и претензии к нему, дается время для ознакомления с материалами дела и для подготовки к защите, его приглашают на заседание дисциплинарного совета, где он может оправдаться и защитить себя лично либо с помощью профсоюза или адвоката. В качестве дисциплинарных советов выступают обычно двусторонние (паритетные) административные комиссии, решения которых носят рекомендательный характер. Окончательное решение по дисциплинарному делу выносит вышестоящий орган, и оно может быть обжаловано в суде только по мотивам превышения власти. Решение о наложении дисциплинарного взыскания должно быть обязательно обосновано. В нем указываются претензии к виновному и причины, по которым оно было принято. Особый порядок существует по делам преподавателей: они подсудны дисциплинарным судам,

состоящим из преподавателей; решение судов можно обжаловать в Высший совет национального образования, а затем – в Госсовет.

Законом предусмотрены дисциплинарные взыскания различных видов. Самые легкие – моральные: предупреждение и выговор. Следующие виды связаны с продвижением по службе: приостановка повышения в разряде; временное увольнение сроком до 15 дней; перевод на другое место работы; понижение в разряде; временное увольнение на срок от 6 месяцев до 2 лет.

Недостаток закона – отсутствие формулировок составов дисциплинарных проступков, которые поэтому устанавливаются судами. Другой недостаток – отсутствие связи между проступком и дисциплинарной мерой. За один и тот же проступок можно получить выговор или отстранение от должности. Суды поэтому контролируют также суровость наказания. Госсовет в 1978 г. в решении по делу Лебона обязал суды следить за тем, чтобы администрация при выборе меры наказания не допускала явной ошибки в оценке проступка.

Иногда рассматриваются одновременно два дела – уголовное и дисциплинарное: одно общим судом, другое администрацией. Их подход к судьбе чиновника бывает различным. Суд, толкуя всякое сомнение в пользу подсудимого, может счесть вину недоказанной и оправдать его. Администрация же рассматривает дело с позиций морали и толкует все сомнительное не в пользу провинившегося. Чиновник может быть уволен всего лишь по подозрению. Так поступили, например, с полицейским инспектором, в портфеле которого был найден краденый предмет. Суду такого факта было бы недостаточно для вынесения обвинительного приговора, поскольку вещь могли подложить. Но этого было достаточно для администрации. Госсовет решение администрации оставил в силе.

После каждых президентских выборов принимается закон об амнистии, которой подлежат не только лица, совершившие уголовные преступления, но и служащие, совершившие дисциплинарные проступки. При этом не подлежат общей амнистии лица, совершившие проступки, в которых проявилась нечестность, недобросовестность. Каждое такое дело на предмет помилования рассматривается президентом индивидуально<sup>4</sup>.

В США в дисциплинарной практике разных ведомств используются предупреждение, выговор, понижение в должности, временное отстранение от работы без выплаты зарплаты, увольнение со службы. В полиции применяется наложение денежного штрафа как мера дисциплинарного взыскания. В Японии на основании Закона о государственных служащих 1947 г. широко применяются дисциплинарные санкции материального характера: временное отстранение от должности сроком от одного дня до одного года (за это время государственный служащий, как правило, не получает заработную плату); удержание из должностного оклада (может быть удержано до трети жалования за период от одного дня до одного года). Применяются также освобождение от должности и письменный выговор (замечание).

В Египте Закон № 47 от 1978 г. подробно регламентирует правовой статус государственных служащих. Среди видов взысканий, которые накладываются на государственных служащих, значительное место занимают дисциплинарные взыскания, приводящие к материальным лишениям государственных служащих: отсрочка не более чем на три месяца назначения надбавки к должностному окладу; удержания из заработной платы не более двух месяцев на протяжении года в размере до 25 %; снятие половины надбавки к должностному окладу, который полагается за выслугу лет; отстранение от работы на срок до шести месяцев на протяжении года с соответствующим удержанием из заработной платы; снятие надбавки к должностному окладу. На служащих могут накладываться также предупреждение, отсрочка повышения по службе на срок до двух лет, понижение в должности, переводение на пенсию; увольнение.

Таким образом, при сравнении перечней дисциплинарных взысканий, которые применяются к государственным служащим в Украине и в других государствах, можно отметить следующее. В зарубежных государствах большой удельный вес составляют дисциплинарные взыскания материального характера, которые, несомненно, являются для основной массы служащих более действенными, чем, например, моральные дисциплинарные взыскания. Эффективность таких мероприятий дисциплинарной ответственности не оспаривается и, возможно, в ближайшем будущем наступит такой период развития нашего общества, когда введение вышеназванных дисциплинарных взысканий будет благоприятным. При применении дисциплинарной ответственности положение усложняется тем, что установленные законодательством дисциплинарные взыскания не имеют «привязки» к видам служебных проступков<sup>5</sup>.

Таким образом, в законодательстве за редким исключением (например, закон Украины «О борьбе с коррупцией») не дается соотношения между видом дисциплинарного проступка, числом случаев его осуществления, мерой вины служащего, последствиями и мерой дисциплинарного взыскания. Поскольку применение дисциплинарных взысканий базируется на усмотрении субъектов, наделенных дисциплинарной властью, определенная регламентация здесь будет выступать гарантией от нарушений прав государственных служащих и в то же время будет оказывать содействие неотвратимости наступления ответственности за правонарушения.

Правовое регулирование применения мер поощрения служащих правоохранительной службы во всех вышеуказанных странах осуществляется с применением той же нормативной базы, что и применение мер взыскания, как мы уже видели на примере Закона о правоохранительной службе Республики Казахстан. К мерам поощрения, система которых гораздо проще, чем система мер наказания традиционно относят снятие ранее наложенного на сотрудника правоохранительного органа дисциплинарное взыскание; вручение денежной премии; награждение грамотой; награждение ценным подарком; досрочное присвоение очередного специального (воинского) звания, классного чина; присвоение специального (воинского) звания, классного чина, предусмотренного на одну ступень выше звания, классного чина по занимаемой должности.



Тот факт, что правонарушение государственного служащего может признаваться одновременно и дисциплинарным и административным, ставит вопрос о допустимости или недопустимости наложения на виновное должностное лицо сразу двух взысканий – дисциплинарного и административного. Действующее законодательство Украины идет по пути возможности применения двух определенных видов юридической ответственности за одно и то же противоправное действие. Так, статьи 7, 8, 9, 10 и 11 закона Украины «О борьбе с коррупцией» предусматривают за коррупционные действия и другие правонарушения, связанные с коррупцией, как административную, так и дисциплинарную ответственность. К сожалению, законодателем не были разрешены все спорные моменты и сложности, связанные с наложением сразу двух видов ответственности.

Статьей 410 Таможенного кодекса Украины, принятого Верховным Советом Украины 11 июля 2002 г., который вступил в силу 1 января 2004 г., предусмотрено, что деятельность должностных лиц таможенной службы регламентируется Дисциплинарным уставом, утвержденным законом. Важность принятия Дисциплинарного устава таможенной службы Украины состоит в том, что должностные лица таможенной службы имеют особый правовой статус, не присущий сотрудникам других государственных органов, поскольку они осуществляют фискальную, контрольную (недопущение незаконного вывоза за границу культурных и исторических ценностей) и правоохранительную (борьба с контрабандой и другими нарушениями таможенных правил) функции одновременно. Дисциплинарный устав таможенной службы Украины определяет суть служебной дисциплины в таможенных органах, специализированных таможенных учреждениях и организациях, полномочия руководителей таможенной службы относительно ее обеспечения, а также порядок применения поощрений и дисциплинарных взысканий, стимулирующих должностных лиц к добросовестному выполнению своих служебных обязанностей и четкому соблюдению ограничений и запретов, установленных законодательством Украины. Дисциплинарные уставы действуют почти во всех таможенных службах стран СНГ (кроме упомянутого нами выше Казахстана). Согласно Таможенной стратегии на период до вступления в ЕС (так называемый «Блюпринтс»), разработанной специалистами Генерального директората по налогообложению и таможенным вопросам Европейской комиссии, на Украине предусмотрено введение Кодекса этики, который должен определить понятие «нарушение правил» и содержать санкции, применяемые к нарушителям дисциплины.

В некоторых странах государственный служащий может подвергаться одновременно и дисциплинарной и уголовной ответственности за совершение одного правонарушения. Так, во Франции иногда рассматриваются одновременно два дела – уголовное и дисциплинарное: одно – общим судом, другое – администрацией. Действующее украинское законодательство не допускает объединения уголовной и дисциплинарной ответственности. Тем не менее в тех случаях, если на государственного служащего уже наложено дисциплинарное взыскание, а в составе совершенного дисциплинарного правонарушения обнаруживаются признаки преступления, наложенное дисциплинарное взыскание не освобождает

государственного служащего от уголовной ответственности. Однако, если дисциплинарное взыскание в этих случаях еще не приведено в исполнение, то выполнение его прекращается до решения уголовного дела. Дисциплинарное законодательство не содержит за редким исключением конкретных составов дисциплинарных проступков. Дисциплинарная ответственность не может быть реализована в каждом конкретном случае без правоприменительной деятельности, которая устанавливает событие правонарушения и его субъектов, обеспечивает сбор необходимых материалов и доказательств, их проверку и, в конце концов, определяет в правовом акте соответствие юридического и фактического оснований ответственности (наличие состава правонарушения в конкретном действии) и способ реагирования на проступок. Хотя применение мер дисциплинарного принуждения предусматривает не только наложение дисциплинарных взысканий, но это, безусловно, главное, что включается в понятие дисциплинарного производства.

Таким образом, под дисциплинарным производством относительно государственных служащих нужно понимать урегулированную законодательством деятельность уполномоченных субъектов по применению дисциплинарных взысканий и поощрений, что гарантирует обеспечение прав и законных интересов государственных служащих.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе».

<sup>2</sup> Operations manual for recruit training/ Staff responsibilities // Massachusetts State Police Academy. P. 34.

<sup>3</sup> Professional Development Program 2000. Knowledge skill discipline // Massachusetts State Police Academy. P. 22.

<sup>4</sup> Bennot M. Organisation administrative. Les institutions administratives francaises. Paris, 2000. P. 215.

<sup>5</sup> См.: Зарубежный опыт организации подготовки полицейских кадров и работа полиции: сб. статей / под ред. А.П. Сальникова. СПб., 1999. С. 45-50.