

“НЕСЛУЖЕБНЫЕ” ОСНОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.К. Исманов, К.А. Павленко

Рассматриваются основания дисциплинарной ответственности служащих правоохранительной службы, не связанные с нарушением правил служебного поведения, а также проблемы применения соответствующих норм права. Дается обоснование унификации оснований дисциплинарной ответственности на правоохранительной службе в контексте соотношения правовых и этических аспектов статуса сотрудника правоохранительных органов.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность; поступок, порочащий честь служащего; правоохранительная служба; аморальное поведение; служебная этика.

Анализ ст. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации [1] позволяет сделать вывод, что нарушение служебной дисциплины может происходить в основном двух формах: неисполнения и ненадлежащего исполнения сотрудником таможенных органов возложенных на него должностных обязанностей. О том же свидетельствует п. “л” ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации [2] и ч. 1 ст. 41.7 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” (далее – Закон о прокуратуре) [3]. Такой подход согласуется и с общей теорией юридической ответственности.

Однако некоторые нормы, регулирующие прохождение государственной правоохранительной службы, упоминают и иные варианты поведения служащего, в результате чего возможно привлечение его к дисциплинарной ответственности. Полностью формулировка, приведенная в Законе о прокуратуре, звучит, как “неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника”.

Думается, выделяя указанное основание, законодатель руководствовался прежде всего особой ролью конкретного органа государственной власти – прокуратуры. Уникальные контрольно-надзорные полномочия прокурора предполагают соответствие уровней его правового и нравственного воспитания.

Порок, согласно словарю Даля, есть “недостаток нравственный, духовный; все, что про-

тивно истине и добру; зло и ложь, как свойство, качество человека; всякое нравственное извращение, искажение; склонность к худу, к дурной жизни” [4]. Поэтому совершение работником прокуратуры порочащего поступка вполне может быть истолковано, как совершение поступка аморального. В известной степени такой подход, конечно, является вмешательством в частную жизнь служащего. Но особый характер правоохранительной службы детерминирует и некоторые ограничения прав личности, в том числе и по отношению к самим служащим правоохранительных органов. Подкрепляет такое мнение и правовая позиция Конституционного Суда РФ [5].

Положение о службе в органах внутренних дел прямо не указывает, что основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является совершение сотрудником органов внутренних дел проступка, порочащего его честь. Однако в числе грубых нарушений служебной дисциплины оно упоминает деяние, которое, как представляется, выделено законодателем по аналогичным соображениям.

Состав, предусмотренный п. “о” ст. 34 Положения, – совершение сотрудником органов внутренних дел, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя органа внутренних дел – конструкция весьма занимательная. Получается, что указанные действия могут быть совершены сотрудником полиции и вне службы. Главное, чтобы такие действия давали основание

для утраты доверия руководства. Прежде чем говорить о правовой природе выделения этого основания, необходимо указать на и без того очевидные недостатки данной нормы. Доверие руководства порой заслуживается долгими годами, крайне редко руководитель доверяет подчиненному, как себе, с первых дней службы. А утрата доверия может произойти и по совершенно малозначительному поводу, а может и не произойти в результате, казалось бы, вопиющих случаев. Более того, должности руководителей органов внутренних дел занимают люди с различными индивидуальными ценностно-психологическими ориентациями. Таким образом, критерий разграничения противоправного и правомерного поведения существенно размыт.

Еще один вариант несоблюдения сотрудником ОВД требований к служебному поведению – публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в том числе в отношении решений вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором сотрудник органов внутренних дел замещает должность, если это не входит в его служебные обязанности. Было бы неверно характеризовать такой проступок как порочащий честь служащего – смысл его высказываний, суждений или оценок может и не противоречить интересам службы. Принципиальным, с нашей точки зрения, здесь является факт выхода за четкие рамки должностных обязанностей. Проще говоря, этот состав необходимо характеризовать как все то же несоблюдение требований к служебному поведению.

Государственная служба, а тем более правоохранительная служба требует от лиц, замещающих соответствующие должности, высокого уровня нравственности, а значит, честности и неподкупности. Справедливо утверждение В.А. Козбаненко, что “для оценки этического поведения государственного служащего должен применяться более высокий стандарт, чем для оценки поступков других граждан” [6].

Потому и закреплена в законодательстве возможность применения к служащему, поведшему себя аморально, мер дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения. Мы считаем не вполне корректным использование термина “проступок (или поступок), порочащий честь (иногда также упоминается достоинство) служащего” в некоторых из них. В частности, ч. 1 ст. 18 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” [7] вменяет в обязанность гражданскому служащему

не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство. Вполне логично предполагать, что в указанной статье сгруппированы непосредственно служебные обязанности лица, то есть требования к его служебному поведению. Так, подобный вывод делает А.Ф. Ноздрачев. Он придерживается мнения, что введение в текст Закона о гражданской службе данной обязанности есть мера унификации правил служебного поведения гражданских и муниципальных служащих [8]. По нашему же мнению, поскольку поступок, порочащий честь и достоинство гражданского служащего может быть совершен и не при исполнении служебных обязанностей, ошибочно относить его к формам служебного поведения. Скорее, это запрет девиантного поведения. Как представляется, он включен в текст ст. 18 намеренно – дабы он согласовывался с общепринятым понятием дисциплинарного проступка и его нарушение каралось дисциплинарной санкцией. Несвершенство существующей юридической конструкции проявляется в возможности ее двоякого понимания: вполне обоснованно трактовать ее смысл и как автор настоящего исследования, и как А.Ф. Ноздрачев. Гораздо целесообразнее выделить рассматриваемую норму в отдельную часть ст. 18 Закона о гражданской службе или переместить в качестве запрета в текст ст. 17, тем более что закрепление в ней запретов использования средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного имущества в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей (п. 8 ч. 1 ст. 17), а также публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов и их руководителей (п. 10 ч. 1 ст. 17) не позволяет говорить о том, что соответствующий перечень запрещает определенные формы служебного поведения. Он регулирует отдельные аспекты частной жизни служащего, что является объективной необходимостью.

Сейчас же получается, что в ряде случаев налагаемые на гражданских служащих дисциплинарные взыскания не имеют четких оснований, решения о применении этих санкций – скорее изъяснения субъективной воли, или наоборот – за свои откровенно аморальные поступки служащие не несут какой-либо ответственности. Второй сценарий недопустим. Когда власть попустительствует отступлению государственных служащих от моральных постулатов, недолго дожидаться и отступления от постулатов права.

Кроме того, чтобы содействовать созданию хорошей репутации соответствующего государст-

венного органа и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность гражданского служащего и эффективность работы представляемого им органа, служащий обязан строить свое поведение на началах профессиональной и общечеловеческой этики [6]. Практика подкрепляет нашу точку зрения. Как свидетельствуют сотрудники полиции – посетители Интернет-форумов, в территориальные органы системы ОВД неоднократно приходили директивы с указанием на обязательность увольнения из органов лиц, уличенных в вождении транспортного средства в нетрезвом состоянии [9, 10].

Еще одной гранью проблемы квалификации указанного основания дисциплинарной ответственности является сложность определения социальных норм, нарушение которых должно трактоваться как порочащее честь служащего. Напомним, что согласно п. 8 ч. 1 ст. 18 Закона о государственной гражданской службе гражданский служащий обязан воздерживаться от совершения поступков, порочащих его честь и достоинство. При обращении к текстам Закона о прокуратуре и Положения о службе в органах внутренних дел исследователь обнаруживает, что речь в нем идет уже не о поступке, а о проступке. Разница всего в одной букве, но в значении слов она существенна. Согласно словарю Ожегова у слова “поступок” два значения: 1) совершенное кем-либо действие; 2) решительное, активное действие, совершенное в сложных обстоятельствах [11]. А “проступок” толкуется уже как отдельный вид поступка – поступок, нарушающий правила поведения [11]. В более узком, сугубо юридическом понимании проступок есть обобщенное наименование видов правонарушений, имеющих меньшую общественную опасность по сравнению с преступлением, то есть к проступкам следует относить и дисциплинарные, и административные правонарушения, и гражданско-правовые деликты [12].

Следуют элементарные выводы:

1. Указание совершения порочащего проступка в качестве основания дисциплинарной ответственности является разумной мерой, поскольку если в случае совершения преступления честь государственного служащего запятнана априори, то проступки теоретически могут быть совершены каждым и не носить порочащего характера. Поэтому законодатель и ограничивает круг проступков-оснований лишь теми, которые порочат честь служащего. С одной стороны, это вполне разумно: применять дисциплинарные взыскания за большую часть гражданско-правовых деликтов, да и за некоторые административные правонаруше-

ния – это, выражаясь обывательским языком, чересчур. С другой стороны, как отмечено выше, не понятно, где лежит грань между порочащим и непорочащим. А как следствие, между правомерным и неправомерным.

2. Нормами, упоминающими основание дисциплинарной ответственности – “совершение проступка” не охватываются случаи правомерного поведения служащего, то есть совершения “поступков”, которые, однако, однозначно порочат его честь: алкоголизм, наркомания, беспорядочные половые связи и так далее.

3. Так как дисциплинарная ответственность за совершение порочащих поступков предусмотрена для государственных гражданских служащих, выходит, что для них установлены еще более жесткие рамки служебного и внеслужебного поведения, чем для служащих правоохранительной службы. Это как минимум не логично.

На практике данные противоречия порождают множество проблем. Поверхностность формулировок закона дает возможность “поворачивать их, как дышло”. Помощник прокурора из Рязани увольняется по указанному основанию за организацию проверки незаконной деятельности, связанной с проведением азартных игр и сообщение о возможном обнаружении признаков преступления по ее итогам [13], а заместитель прокурора Московской области может избежать и дисциплинарной ответственности, даже несмотря на опубликование скандальных фото с “королем” незаконного игорного бизнеса [14]. К слову, на момент написания данной работы ситуация со вторым примером не разрешена. Мы надеемся на привлечение виновных к ответственности по всей строгости закона.

Как нам представляется, принципу единства правовых и организационных основ государственной службы, закрепленному в ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ “О системе государственной службы Российской Федерации” [15], будет отвечать введение общего для всех видов государственной службы основания дисциплинарной ответственности – совершения “порочащего” поступка. Как показывает практика, лица, привлекающиеся к ответственности за совершенные преступления, а также наиболее социально вредных административных правонарушений, и без того претерпевают меры дисциплинарного принуждения [16–18]. Вместе с тем привлечению к ответственности за совершение не противоправных, но аморальных поступков в ряде правоохранительных органов препятствуют неоднозначно сформулированные положения законодательства.

Распространение указанного основания дисциплинарной ответственности на всех служащих правоохранительной службы, как показано выше, в полной мере соответствует специфике их полномочий и цели повышения эффективности правоохранительной деятельности. Во избежание злоупотреблений со стороны лиц, правомочных налагать дисциплинарные взыскания, необходимо более конкретно определить критерий дифференциации порочащих и непорочащих поступков.

В качестве критерия градации порочащих и непорочащих поступков разумно использовать соответствие либо несоответствие внеслужебного поведения сотрудника правоохранительного органа применимому к нему кодексу служебной этики. Это позволит снабдить дисциплинарное принуждение известной степенью конкретности, повысить нравственный уровень кадрового состава государственных органов и, наконец, обеспечить реальное действие указанных кодексов. Кодексы этики следует разрабатывать сообразно разделению государственной службы на виды, немалую часть их текста уделяя регламентации внеслужебного поведения и закреплению требований к нравственному облику служащего. За основу такой унификации в рамках правоохранительной службы может быть взят Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации [19], содержащий, в том числе, достаточно объемный перечень требований к поведению сотрудников ОВД вне службы.

Литература

1. Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396 // СЗ РФ. 23.11.1998. Ст. 5742.
2. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Верх. Совета Рос. Федерации от 23 дек. 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. 14 янв. № 2. Ст. 70.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. (редакция от 17 ноября 1995 г.) // Рос. газ. 1995. 25 ноября.
4. Толковый словарь живаго великорусского языка. URL: <http://slovardalya.ru/description/rogok/31172>.
5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мустафаева Магомед-Али Закарьяевича на нарушение его конституционных прав подпунктом “в” пункта 1 статьи 43 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” // Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 20 февраля 2003 г. № 86-О // Доступ из справ.-правовой системы “Консультант Плюс”.
6. Комментарий к Федеральному закону “О государственной гражданской службе РФ” / Под ред. В.А. Козбаненко // Доступ из справ. правовой системы “Консультант Плюс”. СПб.: Питер Пресс, 2008.
7. О государственной гражданской службе: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. 2004. 31 июля.
8. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12; 2006, № 1, 2 // Доступ из справ.-правовой системы “Консультант Плюс”.
9. Увольнение из ОВД за вождение в пьяном виде... URL: <http://wap.profpolice.forum24.ru/?1-4-0-00000013-000-10001-0> (дата обращения: 16.03.2011).
10. Увольнение по отрицательным мотивам. Нужен совет. URL: <http://www.police-russia.ru/showthread.php?t=22200> (дата обращения: 16.03.2011).
11. Поступок. URL: <http://www.ozhegov.ru>.
12. Проступок. URL: <http://ru.wikipedia.org>.
13. Работник прокуратуры потерял должность после проверки игрового клуба. URL: <http://www.pravo.ru/review/view/40861> (дата обращения: 16.03.2011).
14. Прокурорский скандал. Казино, гулянки, зарубежные турне, коррупция. URL: <http://operkor.wordpress.com/2011/02/22>.
15. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Рос. газ. 2003. 31 мая.
16. Борьба с коррупцией. URL: <http://www.zsproc.ru/borba-s-korruptsieiy> (дата обращения: 09.03.2011 г.).
17. Зампрокурора Каширы уволили за драку в ОВД из-за игровых автоматов. URL: <http://www.gazeta.ru/news/seealso/1372810.shtml> (дата обращения: 09.03.2011 г.).
18. Прокурора уволили за пьяный дебош. URL: <http://er-portal.ru/text.shtml?18/9651,110918> (дата обращения: 09.03.2011 г.).
19. Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: приказ Мин. внутр. дел Рос. Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1138.