Юдин Константин Александрович. Правовое стимулирование служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (теоретико-прикладной аспект): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Юдин Константин Александрович;[Место защиты: ФГКОУВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»], 2018

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Методологические предпосылки исследования правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел 18**

1.1. Природа правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 18

1.2. Виды правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 36

1.3. Правомерное поведение как целевой ориентир правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 75

**Глава 2. Проблемы повышения эффективности правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 105**

2.1. Понятие эффективности правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 105

2.2. Условия эффективности правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 122

2.3. Пути совершенствования правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 164

Заключение 197

Список сокращений 203

Список литературы 204

Приложение 242

* [Природа правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovoe-stimulirovanie-sluzhebnoj-dejatelnosti-organov-vnutrennih-del-rossijskoj.html#7722481)
* [Правомерное поведение как целевой ориентир правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovoe-stimulirovanie-sluzhebnoj-dejatelnosti-organov-vnutrennih-del-rossijskoj.html#7722482)
* [Понятие эффективности правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovoe-stimulirovanie-sluzhebnoj-dejatelnosti-organov-vnutrennih-del-rossijskoj.html#7722483)
* [Пути совершенствования правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovoe-stimulirovanie-sluzhebnoj-dejatelnosti-organov-vnutrennih-del-rossijskoj.html#7722484)

**Введение к работе**

**Актуальность избранной темы.** Эффективность функционирования органов внутренних дел Российской Федерации1, равно как и всей системы государственного управления, предполагает необходимость четкого и ясного понимания глубинной детерминации социальных явлений и процессов2. Сказанное в полной мере можно отнести к стимулированию служебной деятельности ОВД РФ, юридическая сущность, виды и условия эффективности которого не в полной мере учитываются в процессе правотворчества и при принятии соответствующих управленческих решений.

Отсутствие должного уровня упорядоченности и, как следствие, эффективности стимулирования служебной деятельности ОВД РФ объясняется наличием множества доктринальных и практических проблем. Изучение теории и практики стимулирования служебной деятельности ОВД РФ показывает, что существует целый комплекс нерешенных проблем (например, некомплект, текучесть кадров, состояние служебной дисциплины и законности, кумуляция различных видов юридической ответственности, отсутствие мотивации к повышению уровня служебной подготовки и прочим формам активного служебного поведения, учет функциональной специфики служебной деятельности МВД России, его территориальных органов, организаций и их подразделений). Не способствует комплексному, а следовательно, и адекватному осмыслению проблемы повышения эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ доминирующее в юридической науке понимание правового стимула исключительно как средства положительной мотивации деятельности работников.

1 Далее – ОВД РФ.

2 Толстик В.А. Закономерности эффективного государственного управления // Государст  
венно-правовые закономерности: теория, практика, техника: сборник статей по материа  
лам Международной научно-практической конференции (г. Н. Новгород, 23–24 мая  
2013 года): в 2 т. / под общ. ред. В.А. Толстика. Н. Новгород, 2013. Т. 1. С. 70.

Отсутствие комплексного (как положительного, так и отрицательного) видения стимулирования служебной деятельности ОВД РФ, весьма односторонний подход к осмыслению показателей служебной дисциплины и законности, достаточно сложная ситуация с правомерностью служебного поведения личного состава системы МВД России предопределяют актуальность и теоретико-прикладной характер проблемы повышения эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ.

При этом в юридической науке проблемы стимулирования служебной деятельности ОВД РФ в достаточной степени не рассматриваются. Такое невнимание представляется неоправданным и неадекватным той социально-политической ситуации, в которой МВД России осуществляет свою служебную деятельность. Следствием указанного стала часто наблюдаемая неспособность субъектов правового стимулирования (то есть лиц, устанавливающих и (или) применяющих правовые стимулы) учесть все необходимые объективные и субъективные обстоятельства служебной деятельности адресатов (сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих или работников системы ОВД РФ) при выборе вида правового стимула в конкретной управленческой ситуации. Указанный дисбаланс нашел свое отражение в законодательстве о служебной дисциплине в ОВД РФ, в котором понятие дисциплинарного проступка раскрыто весьма обстоятельно, а термин «заслуженное служебное поведение» вообще не упоминается. Кроме того, имеются разночтения и неопределенности в понимании оснований правового стимулирования личным составом МВД России. Последнее обстоятельство негативно отражается на эффективности всего правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ. Об этом свидетельствуют результаты проведенного диссертантом социологического исследования в форме анкетирования личного состава ОВД РФ, осуществляющего служебную деятельность на территории Астраханской, Владимирской, Кировской, Нижегородской, Самарской, Саратовской областей и Чувашской Республики. Характерно, что респонденты достаточно слабо представляют себе возможности правового

стимулирования правомерного служебного поведения. Так, 50% опрошенных склонны считать, что по месту их службы имеется развитая система стимулирования, а другие 50% – что таковая неэффективна. При этом оценка крайних показателей анкетной шкалы показала, что состояние правового стимулирования правомерного служебного поведения личного состава ОВД РФ считают вполне приемлемым лишь 19,4% респондентов, неудовлетворительным – 15,7%. Большинство же респондентов указали средние значения. Это свидетельствует о высокой степени неуверенности опрошенных в качестве функционирования стимулирования в ОВД РФ. В целом результаты анкетирования показали, что правовое стимулирование служебной деятельности ОВД РФ обладает сегодня нереализованным потенциалом.

Таким образом, изучение возможностей правового стимулирования для повышения эффективности служебной деятельности ОВД РФ представляется актуальным и перспективным в части выявления позитивной и негативной природы правовых стимулов, их влияния на мотивацию сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы ОВД РФ в зависимости от функциональной специфики служебных обязанностей, выявления общих целевых ориентиров стимулирующей деятельности ОВД РФ, юридической специфики видов правовых стимулов и условий эффективности их применения.

Практическая значимость развития системы правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ заключается также и в том, что она может способствовать повышению эффективности функционирования системы МВД России.

Изложенное позволяет сделать вывод о целесообразности глубокого доктринального изучения правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ.

**Степень научной разработанности темы.** В отечественной и зарубежной правовой науке уделено значительное внимание изучению общих и специальных проблем правового стимулирования. Теоретиками права, посвя-

тившими свои работы изучению различных аспектов правового регулирования и функционирования права, стали С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, В.М. Баранов, A.M. Васильев, В.М. Ведяхин, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко, Н.Н. Воплен-ко, В.М. Горшенев, Н.А. Гредескул, А.И. Денисов, Р.Т. Жеругов, В.Н. Казаков, В.П. Казимирчук, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, Е.А. Лукаше-ва, Р.Х. Макуев, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, С.В. Мирошник, П.Е. Недбайло, B.C. Нерсесянц, В.В. Оксамытный, А.С. Пиголкин, П.М. Рабинович, Т.Н. Радько, И.О. Самощенко, С.Н. Сабикенов, Ю.А. Тихомиров, В.А. Толстик, В.А. Туманов, А.Ф. Черданцев, Л.С. Явич и др.

Категории определенности и неопределенности, разумности и неразумности в праве изучаются в работах Е.В. Богдановой, Н.А. Власенко, Э.Л. Калашниковой, В.С. Нерсесянца, А.А. Пионтковского, Ю. Хабермаса, П.С. Яни и др.

В части теории управления следует отметить работы В.Г. Афанасьева, Д.И. Грядового, С.А. Капитонова, В.Я. Кикотя, С.С. Маиляна, Н.П. Хваткова и др.

Общей проблематике стимулирования человеческого поведения свои труды посвятили А.В. Акчурин, Т.А. Ацканов, В.М. Баранов, В.А. Винокуров, Г.Н. Германова, В.Г. Голубцова, В.М. Дуэль, Л.B. Заглинская, С.А. Иванов, В.В. Иглин, Н.В. Кандаурова, О.Ю. Кокурина, Р.З. Лившиц, A.C. Литов-ченко, Н.В. Макарейко, Н. Макиавелли, O.A. Матвеева, Н.Т. Мелешенко, С.В. Мирошник, М.М. Оредарчук, И.П. Паварич, Т.И. Саксаули, Ю.В. Тихо-нравов, Е.В. Трофимов, В.А. Чашников, Л.А. Юрченко и другие авторы.

В науке трудового права проблемам правового стимулирования уделя  
ли внимание А.А. Абрамова, В.В. Адамчук, В.А. Винокуров, В.В. Глазырин,  
И.Э. Звечаровский, Б.И. Зеленко, С.А. Иванов, С.С. Каринский, В.И. Кури-  
лов, В.М. Лебедев, Р.З. Лившиц, В.И. Никитинский, А.А. Петров, И.А. Ти-  
щенков, К.Э. Торган, А.А. Фатуев, Г.В. Хныкин, Ф.Н. Щербак и др. В циви  
листике правовые стимулы изучали И.А. Зенин, B.C. Константинова,  
О.А. Красавчиков, С.Т. Максименко, М.Г. Масевич, Б.В. Покровский,

М.Г. Пронина, В.А. Рыбаков, Г.А. Свердлык, Б.М. Сейнароев, А.А. Серветник,

М.К. Сулейменов, В.А. Тархов, К.Э. Торган и др. В науках уголовного, уго  
ловно-исполнительного права и криминологии данную проблематику затра  
гивали Х.Д. Аликперов, В.М. Галкин, Ю.В. Голик, А.И. Долгова, В.А. Елеон-  
ский, И.Э. Звечаровский, Б.Г. Прошкин, Р.А. Сабитов, А.Ф. Сизый,  
A.M. Яковлев и др. В административном праве указанные вопросы изучали  
Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, А.А. Гришковец, Н.М. Конин, А.П. Коренев,  
В.М. Манохин, В.И. Новоселов, А.И. Орлов и др. В экологическом, земель  
ном и аграрном праве стимулирование исследовали О.В. Даниленко,  
Б.В. Ерофеев, В.В. Петров, Г.В. Чубуков и др.

Специально проблематике правового стимулирования посвящены отдельные диссертационные исследования А.О. Адяна, Е.В. Дьяченко, А.Н. Караваева, О.М. Киселевой, О.В. Левина и некоторых других авторов. Однако комплексные научные работы по изучению правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ проводились до реформы МВД России начала второго десятилетия XXI века. С тех пор в полном объеме изменилось законодательство о службе в ОВД РФ, существенным образом поменялась система материального и нематериального (морального и организационного) стимулирования и социально-экономическая обстановка в России. Кроме того, в научной литературе остались неизученными проблемы соотношения моральных и организационных правовых стимулов, негативного стимулирования и дестимулирования служебной деятельности ОВД РФ, не выделен ряд самостоятельных принципов осуществления правового стимулирования, а также не уделено должного внимания ряду других теоретико-прикладных вопросов изучаемой темы.

Таким образом, при всей научной значимости ранее осуществленных исследований множество проблемных вопросов правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ остается дискуссионными и недостаточно разработанными. Изложенное позволяет заключить, что сегодня существует объективная потребность во всестороннем и целостном изучении проблематики стимулирования служебной деятельности ОВД РФ на монографическом уровне.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления служебной деятельности органами внутренних дел Российской Федерации.

**Предмет** исследования составляет стимулирование правомерного служебного поведения в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

**Целью диссертационного исследования** является концептуальное осмысление теории и практики правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ и разработка на этой основе системы рекомендаций общетеоретического и практического уровня по повышению его эффективности.

**Задачами** диссертационного исследования являются:

– уяснение природы правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ;

– классификация правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ по основаниям, наиболее значимым для достижения цели настоящего исследования;

– изучение специфики правомерного поведения как целевого ориентира правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ;

– выявление условий эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ;

– определение путей и разработка конкретных практических рекомендаций в части совершенствования правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ.

**Научная новизна исследования** заключается в предоставлении теоретически и эмпирически обоснованного авторского видения юридической природы стимулов и стимулирования служебной деятельности ОВД РФ, в выявлении наиболее значимых его классификационных оснований, в изучении функциональной специфики правомерного служебного поведения в качестве целевого ориентира стимулирования, а также в выявлении условий эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что его результаты составляют целостное теоретико-правовое решение научной задачи повышения эффективности стимулирования правомерного служебного поведения в деятельности ОВД РФ.

**Практическая значимость работы** состоит в том, что ее результатами стали конкретные рекомендации по совершенствованию системы правового стимулирования и практики его осуществления в служебной деятельности ОВД РФ, позволяющие учитывать ее функциональную специфику.

Результаты диссертационного исследования могут использоваться в образовательном процессе при изучении таких тем теории государства и права, как «Правомерное поведение и правонарушения», «Механизм правового регулирования», «Стимулы и ограничения в праве» и «Юридическая ответственность». Кроме того, представленный материал может быть использован при чтении соответствующих специальных курсов переподготовки и повышения квалификации сотрудников ОВД РФ.

**Методология и методы исследования.** Методологической основой диссертационного исследования являются всеобщие методы (метафизический и диалектический), общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, сравнение, абстрагирование, обобщение, классификация, контрадикторный трансформационный, модификационный, системный, функциональный, аксиологический), специальные методы конкретно-социологического исследования (наблюдение, анализ письменных источников, анкетирование), а также частнонаучный формально-юридический метод.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Правовое стимулирование служебной деятельности ОВД РФ – это юридическое воздействие, осуществляемое в особом процедурном порядке при помощи системы правовых стимулов и направленное на активизацию правомерного, добросовестного, профессионального и результативного служебного поведения сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России.

2. Совершенствование системы правового стимулирования служебной  
деятельности ОВД РФ предполагает учет его особенностей, выявленных по  
средством деления объема анализируемого понятия по следующим класси  
фикационным критериям: по правовым основаниям стимулирования служеб  
ной деятельности ОВД РФ (базовое и дополнительное), в зависимости от свя  
зи с правовыми санкциями (санкционное и несанкционное), по правовым по  
следствиям для адресата стимулирования (позитивное и негативное), в зави  
симости от порядка наступления правовых последствий (автоматическое и  
неавтоматическое), по характеру удовлетворяемой потребности (материаль  
ное и нематериальное, подразделяемое, в свою очередь, на моральное и орга  
низационное).

3. Для повышения эффективности стимулирования служебной дея  
тельности ОВД РФ при принятии управленческих решений о применении  
базового или дополнительного, санкционного позитивного стимулирования  
необходимо давать оценку объему и качеству правомерного служебного по  
ведения в деятельности ОВД РФ. Под объемом правомерного служебного  
поведения в деятельности ОВД РФ предлагается понимать количество со  
вершенных правомерных деяний некоторым ограниченным числом сотруд  
ников, федеральных государственных гражданских служащих или работни  
ков ОВД РФ за определенное время, а под качеством – функционально-  
содержательную характеристику их правомерного служебного поведения,  
даваемую с использованием критериев, отражающих специфику конкретной  
сферы служебной деятельности ОВД РФ. Объем и качество характеризуют  
состояние конкретных форм правомерного служебного поведения в зависи  
мости от функциональной специфики деятельности адресата правового  
стимулирования.

4. Базовыми целями правового стимулирования служебной деятельно  
сти ОВД РФ должны выступать: комплектование ОВД РФ профессиональ  
ными кадрами; обеспечение добросовестного выполнения личным составом  
системы МВД России служебных обязанностей; повышение служебной ак-

тивности (сверхисполнение), выражающееся в заслугах (заслуженном служебном поведении); общее и специальное профессиональное совершенствование личного состава системы МВД России.

1. Условия эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ понимаются как детерминанты (обстоятельства, предпосылки) эффективного правового стимулирования правомерного служебного поведения в деятельности ОВД РФ, наличие которых способствуют повышению качества и объема последнего. Условия эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ концептуализируются в следующих принципах: целесообразности, определенности, ощутимости, оперативности, индивидуализации, дифференциации, гибкости, справедливости, разумности сочетания материальных и нематериальных (моральных и организационных) стимулов, разумного сочетания позитивных и негативных стимулов, гласности. Принципы правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ являются ориентирами для субъектов правотворчества при создании определенных нормативных конструкций стимулов служебной деятельности ОВД РФ. Они также призваны ориентировать правореализационную практику, ход и результаты которой должны оцениваться с позиций указанных принципов при принятии организационных и других решений руководством органов внутренних дел, организаций МВД России и их подразделений.
2. Практика правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ должна определяться исходя из закона оптимального соотношения внутренних и внешних функций (30/70 соответственно). Различие между внутренними и внешними функциями ОВД РФ обусловливается непосредственной направленностью служебной деятельности на решение либо внутриорга-низационных задач (внутренние функции), либо внешних задач, стоящих как перед системой МВД России в целом, так и перед отдельными ее учреждениями и территориальными органами (внешние функции).
3. Социальное значение введения правового автоматизма в практику стимулирования служебной деятельности ОВД РФ заключается, во-первых,

в обеспечении социальной целесообразности, состоящей в укреплении социально положительного (минимизации социально негативного) взаимодействия в сфере внутренних и внешних функций ОВД РФ, во-вторых, в экономической целесообразности, выражающейся в минимизации организационных затрат на делопроизводство. При этом критериями допустимости введения правового автоматизма являются: фактическая обратимость применяемой меры; определенность ситуации в части юридического факта и адресата; возможность создания нормативных конструкций с использованием автоматических стимулов, допускаемая нормативными правовыми актами (нормативными предписаниями) более высокой юридической силы и логикой функционирования механизма правового регулирования.

1. Для повышения эффективности функционирования системы правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ очевидные добровольные, активные, инициативные и правомерные служебные действия сотрудников ОВД РФ, совершенные в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 27 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», целесообразно поощрять как заслуженное служебное поведение. Порядок применения позитивных санкций (автоматический или неавтоматический) зависит от круга функциональных обязанностей поощряемого лица. Если заслуженное служебное поведение по выполнению внешних функций осуществило лицо, в чьи обязанности входит такая деятельность согласно должностному регламенту (должностной инструкции), то поощрение необходимо осуществлять неавтоматически. Если заслуга в осуществлении внешних функций ОВД РФ принадлежит субъекту, не обязанному их осуществлять в силу должностного регламента (должностной инструкции), то поощрение должно осуществляться автоматически.
2. Для повышения эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ целесообразно:

а) Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнить статьей 47.1. «Заслуженное служебное поведение» следующего содержания: «Заслуженным служебным поведением признается добровольное, сознательно-волевое, добросовестное правомерное поведение сотрудника органов внутренних дел, выразившееся в достижении результата служебной деятельности органов внутренних дел, превосходящего по своим масштабам результаты обычного служебного поведения, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством. Добровольность, сознательно-волевой характер и добросовестность служебного поведения сотрудника органов внутренних дел предполагаются»;

б) Федеральный закон от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных  
гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и  
внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федера  
ции» дополнить частью 14 статьи 11 следующего содержания: «Сотрудники,  
проходящие службу в местностях, где отсутствуют медицинские организа  
ции федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или  
уполномоченного органа, подлежат обязательному медицинскому страхова  
нию в соответствии с законодательством об обязательном медицинском  
страховании в Российской Федерации»;

в) премию за добросовестное выполнение служебных обязанностей ис  
ключить из действующего законодательства, а соответствующие должностные  
оклады сотрудников ОВД РФ увеличить на сумму данной премии. В случае со  
вершения дисциплинарного правонарушения сотрудникам ОВД РФ не должны  
осуществляться выплаты из премиального фонда, который надлежит сформи  
ровать в системе ОВД РФ. При этом пункт 6 части 2 Федерального закона  
от 4 ноября 2014 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законода  
тельные акты Российской Федерации» целесообразно изложить в следующей  
редакции: «премии за заслуженное служебное поведение»;

г) часть 1 статьи 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 года  
№ 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнить абзацем вторым следующего содержания: «Совершение сотрудником органов внутренних дел нарушения законодательства об административных правонарушениях, за которое он привлекается к административной ответственности на общих основаниях, не является нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком), за исключением случаев, указанных в пункте 16 части 2 настоящей статьи, пункте 9 части 3 статьи 82 настоящего Федерального закона, и других случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации»;

д) ограничить действие части 1.1 статьи 51 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в редакции от 3 июля 2016 года), статьи 29.1 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 7 апреля 2017 года № 158), а также пункта 10.1 Порядка применения к сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации мер поощрения, утвержденного приказом МВД России от 6 мая 2013 года № 241 (в редакции приказа МВД России от 14 ноября 2016 года № 722), только неавтоматической поощрительной практикой. При этом сами предписания указанных источников права целесообразно дополнить предложением следующего содержания: «Действие настоящей статьи (настоящего пункта) не распространяется на случаи автоматического поощрения сотрудников органов внутренних дел».

Пункт 10.1 Порядка применения к сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации мер поощрения изложить в следующей редакции: «К сотруднику органов внутренних дел, имеющему дисциплинарное взыскание, наложенное на него в письменной форме приказом Министра внутренних дел Российской Федерации или соответствующего руководителя (начальника), может быть применена мера поощрения в виде досрочного снятия ранее наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания.

В случае применения к сотруднику органов внутренних дел, имеющему дисциплинарное взыскание, наложенное на него в письменной форме приказом Министра внутренних дел Российской Федерации или соответствующего руководителя (начальника), мер автоматического поощрения в соответствии с законодательством, нормативными правовыми актами или локальными нормативными актами указанные меры применяются лицами, компетентными осуществлять досрочное снятие такого дисциплинарного взыскания, одновременно с досрочным снятием наложенного (наложенных) дисциплинарного взыскания (дисциплинарных взысканий)»;

е) дополнить Порядок организации подготовки кадров для замещения  
должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденный  
приказом МВД России от 31 марта 2015 года № 385, пунктом 131.1 следующе  
го содержания: «От участия в итоговых занятиях автоматически освобожда  
ются сотрудники органов внутренних дел, успешно прошедшие проверку  
на профессиональную пригодность по правовой, служебной, физической и  
(или) огневой подготовке соответственно при инспектировании, контрольных  
и целевых проверках, проведенных в соответствующем учебном периоде»;

ж) дополнить Порядок применения к сотрудникам органов внутрен  
них дел Российской Федерации мер поощрения пунктом 13 следующего со  
держания: «Решения и (или) действия по применению к сотрудникам мер  
поощрения осуществляются в течение 30 суток с момента возникновения  
оснований для их принятия и (или) осуществления, за исключением случа  
ев, когда иные сроки установлены законодательством, подзаконными нор  
мативными правовыми актами, локальными нормативными актами или ука  
заны в резолюции, наложенной компетентным руководителем. Пропуск ус  
тановленного срока не является основанием для отказа в принятии указан  
ных решений и (или) осуществлении действий по применению к сотрудни  
кам мер поощрения».

**Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования.** Степень достоверности результатов диссертационного иссле-

дования обусловлена использованием теоретической, нормативной правовой и эмпирической базы, в частности проведенным на территории семи субъектов Российской Федерации социологическим исследованием в форме анкетирования сотрудников и работников ОВД РФ.

Основные положения и результаты исследования изложены автором в 6 публикациях, 4 из которых – в изданиях ВАК Минобрнауки России, рекомендованных для опубликования материалов диссертационных исследований. Автор принял участие и выступал с научными сообщениями на 3-х международных научно-практических конференциях. Диссертация обсуждалась на кафедре теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, список сокращений, список литературы и приложение.

## Природа правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации

В социогуманитарном знании доктринальные представления о стимулировании человеческого поведения, связанного с осуществлением трудовой (в том числе служебной) деятельности, являются весьма противоречивыми. Это касается как объёма и содержания понятий стимул и стимулирование, так и принципов его осуществления, функций и ряда других обстоятельств доктринального и прикладного характера. Существующая противоречивость в понимании базовых для данного исследования понятий должна быть преодолена, так как имеющаяся ситуация не может выступать в качестве надежной теоретической основы решения проблемы создания эффективно действующей системы правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ.

В целях настоящего исследования, прежде всего, следует выяснить природу стимула, его соотношение со смежными явлениями, а также определить место, которое он занимает в механизме детерминации человеческого поведения.

В русский язык слово «стимул» пришло от латинского stimulus, буквально означавшего заостренную палку, стрекало2. В современном языке данное слово, согласно толковому словарю Д.Н. Ушакова, обозначает причину, побуждающую к деятельности, создающую благоприятные условия для развития чего-нибудь1. Здесь важно обратить внимание на то, что в своём этимологическом значении стимул – это не поощрение, не пряник, а принуждение (кнут). Приведённые словарные значения позволяют определить стимул как внешний по отношении к личности человека фактор. Именно с таких позиций стимул наиболее обоснованно рассматривается в научной литературе. Так, например, точка зрения Ф.Н. Щербака заключается в том, что стимул, будучи внешним по отношению к лицу объектом, отражается в чувственных или умственных образах, реально затрагивает потребности и интересы личности2. А.В. Малько прямо называет правовой стимул фактором для лица внешним3.

Между тем в большинстве современных работ4 объём понятия стимул ограничивается только благоприятным для адресата воздействием и выступает в качестве средства его положительной мотивации. Так, например, применительно к трудовым правоотношениям в целом С.А. Ивановым и Р.З. Лившицем отмечено, что сущность стимулирования заключается не в принуждении работника к тому или иному поведению под страхом наказания, а предоставлении ему возможности выбора поведения добровольно5. Строго в позитивном для адресата стимулирования ключе рассматривает стимул А.В. Малько1. На наш взгляд, произошла очевидная трансформация смысла понятия «стимул». В связи с этим возникла нелогичность, которая отмечается в научной литературе. Полагаем уместным привести критику научной позиции А.В. Малько, высказываемую В.М. Барановым и сторонниками его позиции. От стрекала (этимологического значения слова «стимул») до поощрения как одного из способов позитивного воздействия дистанция большая. Однако эта удалённость от первоначального смыслового значения, вплоть до логической противоречивости, не смущает сторонников истолкования правового стимула только в позитивном смысле2.

Очевидно и то обстоятельство, что указанная нелогичность должна быть преодолена. Как это можно сделать? Существует несколько способов. Полагаем уместным обозначить два наиболее типичных. Во-первых, это расширение объёма понятия «стимул» путём включения в него как позитивного, так и негативного воздействия. Во-вторых, можно ввести в научный оборот, наряду с понятием стимул (в узком позитивном значении), ещё одно парное понятие, отражающее негативное воздействие. В общетеоретической юридической литературе второй вариант решения проблемы был реализован А.В. Малько3 и сторонниками его позиции, которые, опираясь на идею двоичности информации, предприняли попытку рассмотреть парные понятия: правовые стимулы и правовые ограничения.

Не оспаривая ценности приведённого способа решения проблемы, обратим внимание на один существенный методологический изъян. Дело в том, что любые понятия, отражающие однопорядковые (но качественно различающиеся) явления нуждаются в обобщении. Это, как правило, влечёт появление синтезированной категории, охватывающей объёмы каждого из обобщаемых понятий. Отсутствие такой категории выступает серьёзным препятствием для реализации методологического принципа логической организованности1 при проведении научного исследования.

Проиллюстрируем сказанное на простом примере. Вполне очевидно, что правомерное поведение и правонарушение можно изучать отдельно и в целом ряде случаев это будет абсолютно оправданно, поскольку позволит полноценно решать целый ряд познавательных задач. Вместе с тем, часто возникает потребность выйти на более высокий уровень теоретического обобщения и объединить указанные понятия в категорию – правовое поведение, в деталях разработанную В.Н. Кудрявцевым2 и другими учёными3. Полагаем, что для проведения комплексного исследования правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ дел изучаемый феномен следует рассматривать широко, то есть и как позитивное, и как негативное воздействие на поведение человека с целью получения желаемого результата.

Потребность такого его комплексного изучения обусловлена ещё и тем, что в реальной социальной, в том числе и в правовой, действительности позитивное и негативное воздействие всегда применяются в комплексе. Стимул, образно выражаясь, – это и пряник, и кнут. С этой точки зрения следует выделять два относительно самостоятельных типа стимулирования: позитивное и негативное. Такая позиция имеется в научной юридической литературе. Её разделяют и придерживаются А.О. Адян1, В.М. Баранов2, Т.В. Кленова3, Н.В. Макарейко4, Ю.В. Тихонравов5, В.А. Чашников6, а также другие авторы. В целом указанный подход соответствует этимологическому значению слова «стимул».

Терминологически изучаемые явления в правовой сфере обоснованно именовать «позитивный правовой стимул» и «негативный правовой стимул».

Соответственно производные от них явления будем обозначать терминами «позитивное правовое стимулирование» и «негативное правовое стимулирование».

В целях понятийной определённости следует рассмотреть и соотношение понятий «негативное правовое стимулирование» и «правовое дестимулирование». С нашей точки зрения их отождествлять нельзя. Негативное стимулирование необходимо отличать от дестимулирования. Приставка ДЕ... [лат. de...], согласно словарю иностранных слов Н.Г. Комлева обозначает отделение, удаление, отмену удаление7. Полагаем, что термином «дестимулирование» следует обозначать воздействие обратное стимулированию.

## Правомерное поведение как целевой ориентир правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации

Служебная деятельность сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России может быть представлена как правомерным служебным поведением, так и неправомерным. При этом правовое стимулирование служебной деятельности ОВД РФ ориентировано на интенсификацию первого и сдерживание второго.

Специфика исследования заставляет нас уделить существенное внимание основному объекту правового стимулирования – правомерному служебному поведению в деятельности ОВД РФ. Рассмотрим его подробнее.

Изучение правомерного служебного поведения посредством материалистической диалектики позволяет выявить его социальную и формально-юридическую стороны. Само понятие правомерного служебного поведения в деятельности ОВД РФ получено модификационным методом, в данном случае путём включения конкретизирующих признаков: «служебное» и «в деятельности ОВД РФ» в более широкое по объёму понятие «правомерное поведение». В связи с этим теория правомерного поведения является главной частью методологической основы изучения правомерного служебного поведения в деятельности ОВД РФ и требует более детального рассмотрения.

Если изучать правомерное поведение с социально-политической точки зрения, то оно представляется необходимым, желательным или допустимым1.

По этой причине оно обеспечивается (гарантируется и охраняется) государством. Однако, как отмечено Н.Л. Гранат и В.В. Лазаревым, правомерное поведение может пониматься двояко. Во-первых, как процесс превращения внутреннего состояния человека, его мотивов в действия по отношению к социально значимым объектам. При этом оно происходит под прямым или косвенным воздействием права (и государства) или, по крайней мере, в полном согласии с ним. Во-вторых, правомерное поведение может пониматься в качестве суммы (количества, объёма) реальных поступков, соответствующих требованиям правовых норм2. Используя предлагаемый В.В. Лазаревым подход к пониманию основных характеристик правомерного поведения – его объёма и качества3, мы постараемся рассмотреть само правомерное поведение и его закономерности именно через призму этих понятий.

Под объёмом правомерного служебного поведения в деятельности ОВД РФ предлагается понимать количество совершённых правомерных деяний некоторым ограниченным числом сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих или работников ОВД РФ за определённое время4, под качеством – функционально содержательную характеристику правомерного служебного их поведения, даваемую с использованием критериев, отражающих специфику конкретной сферы служебной деятельности ОВД РФ1. Объём и качество характеризуют состояние конкретных форм правомерного служебного поведения в зависимости от функциональной специфики деятельности адресата правового стимулирования.

Существенную долю в объёме правового поведения составляют правомерные поступки. Добросовестный производительный, результативный труд, получение образования, принятие участия в выполнении государственных и муниципальных дел и многие самые разнообразные иные формы социальной активности воплощаются в правомерном поведении. С последним связываются многие благоприятные для лица правовые последствия2. В качестве основополагающей методологической посылки мы принимаем суждение о том, что в зависимости от объёма и качества выполненного труда, соблюдения требований дисциплины, выполнения служебных обязанностей, принятия участия в жизни общества в целом лицо может рассчитывать на получение определённых имущественных, организационных и идеальных благ, расширяющих сферу его субъективных возможностей.

Проведённое нами анкетирование в целом показало обоснованность данного суждения. Так, ожидания получения каких-либо благ весьма существенно влияют на служебное правомерное поведение. При этом ожидание имущественных благ указали 77 респондентов (71,2%), организационных благ – 86 (79,6%), идеальных благ – 84 (77,7%). Наши исследования подтверждают имеющееся в юридической науке мнение о том, что инициативность, добросовестность, дополнительные затраты ресурсов (времени, финансов, энергии и других) придают активному правомерному поведению более высокое социальное качество, позволяющее говорить о правовой активности лица1. В юридической науке социально активное поведение рассматривают в качестве одного из видов (образцов) правомерного поведения. При этом наряду с ним выделяют также положительное (привычное); конформистское (пассивное); маргинальное (неустойчивое) правомерное поведение2. Отметим также, что правомерное поведение не утрачивает качества правомерности в силу того обстоятельства, что субъективно (то есть с позиции мотивации адресата) оно характеризуется социально негативными мотивами, но при том непременном условии, что последние не воплощаются в неправомерных поступках.

Правомерное поведение обеспечивается (поддерживается, гарантируется) государством посредством мер правового воздействия. При этом правовое воздействие мы понимаем в русле подхода Т.Н. Радько и В.А. Толстика как формы, способы влияния права на общественные отношения, как реализацию правовых принципов, установлений, запретов, предписаний и норм в общественной жизни, деятельности государства, его органов, общественных объединений и граждан3.

Для более полного понимания правомерного поведения обратимся к изучению его признаков. Согласно существующей научной традиции существенные признаки правомерного поведения отражаются в его дефинициях. В ходе работы нами были изучены определения правомерного поведения О.П. Алейниковой4, А.И. Денисова5, Р.Т. Жеругова6, В.Н. Казакова1, Р.Х. Макуева2, Е.К. Нурпеиса3, Т.Н. Радько4 и некоторых других авторов, уделивших внимание различным свойствам изучаемого феномена. Комплексно изучив феномен правомерного поведения, В.Н. Кудрявцев выделил следующие его признаки. Во-первых, правомерное поведение является разновидностью более общего явления – правового поведения. В связи с этим правомерное поведение обладает всеми характерными свойствами поведения правового, а именно, имеет выражение во внешней физической среде, представлено различными уровнями по степени сложности (телодвижением, действием, операцией, деятельностью), существует в общественных отношениях, может быть индивидуальным или коллективным, является социально значимым, находится под актуальным или потенциальным контролем сознания и воли лица, чётко регламентировано правом, подконтрольно государству в лице его правоприменительных и правоохранительных органов, влечёт или способно повлечь юридические последствия, имеет объективные и субъективные границы. Во-вторых, в жизни правомерное поведение встречается несравненно чаще противоправного. В-третьих, правомерное поведение может быть необходимым, желательным или допустимым. В-четвертых, правомерное поведение обладает способностью соответствовать правовой норме5.

## Понятие эффективности правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации

Центральными понятиями настоящего параграфа являются «эффект» и «эффективность». Толковые словари поясняют, что слово «эффект» происходит от латинского effectue – действие и обозначает несколько различных по своему существу явлений: впечатление, производимое кем-либо, чем-либо на кого-либо; результат каких-либо действий, следствие каких-либо причин; средство, приём для создания определённого впечатления1; впечатление, которое один человек, явление, событие производят на другого человека, на других людей; результат каких-либо явлений или действий, следствие каких-либо причин; средство, приём для создания определённого впечатления; воздействие одного явления, процесса на другое, в результате чего возникает устойчивый, определённый результат2. Понимание эффективности применительно к юридическим явлениям в правовой науке достаточно спорно3.

Обратим внимание на то, что понятие эффективности деятельности ОВД РФ разработано в научной литературе достаточно основательно. Этой теме посвящено диссертационное исследование Ю.Е. Аврутина1. Мы поддерживаем позицию автора в том, что эффективность применительно к сфере служебной деятельности ОВД РФ в самом широком представлении следует понимать в качестве специфического системного состояния деятельности ОВД РФ, характеризующего цели, общие принципы, содержание, организацию, формы, методы, средства, личностный стиль и результаты её осуществления, его – состояния – соответствие потребностям общества в обеспечении правопорядка и законности2. Однако, для изучения более частной проблематики стимулирования служебной деятельности ОВД РФ полагаем возможным придерживаться словарного понимания данного термина как результативности процесса, операции, проекта, определяемой как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение3. В связи с этим под эффективностью стимулирования служебной деятельности ОВД РФ мы предлагаем понимать способность достигать определённого целевыми ориентирами качества и объёма правомерного служебного поведения сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России.

В связи с тем, что проблематика целеполагания имеет существенное значение для определения эффективности стимулирования служебной деятельности ОВД РФ, рассмотрим её более подробно.

В общественных науках целеполагание – это смыслообразующее содержание практики, состоящее в целеформировании и целереализации1. Применительно к целеполаганию при осуществлении стимулирования служебной деятельности ОВД РФ внимание необходимо обратить на два принципиальных и самостоятельных обстоятельства: на объём понятия «целеполагание» и на его место в понятийном аппарате современного гуманитарного знания. Целеполагание в теории управления является первой фазой управленческого процесса, который «начинается с постановки целей, задач и завершается решением этих задач, достижением поставленной цели. Затем, когда данная задача решена, цель достигнута, ставится новая задача, новая цель, и управленческий цикл начинается вновь»2. Однако, изучив проблематику целеполагания, В.А. Толстик и А.В. Азархин отмечают несколько различных подходов к объёму этого понятия: 1) объём понятия «целеполагание» включает в себя выявление, формулирование, постановку целей и этим ограничивается; 2) целеполагание включает в себя не только выявление, формулирование и постановку целей, но и их реализацию с помощью различных средств. При таком понимании выстраивается следующий понятийный ряд: постановка цели – средства её достижения – реализация цели (конечный результат)3. При этом авторы исходят из того, что исключение из объёма понятия «целеполагание» процессов реализации целей на практике может привести к отклонению фактической деятельности от декларируемых целей.

Сказанное позволяет считать, что понятие «целеполагание» по своему объёму и содержанию в полной мере охватывается другой более общей категорией – «управление», глубоко и основательно проработанной в соответствующей отрасли научного знания – теории управления1, ставшей своеобразной «матрицей» для целеполагания в отдельных областях науки и социальной практики.

Принимая во внимание теоретико-правовой характер нашего исследования, укажем на то обстоятельство, что целеполагание в сфере создания юридических норм непосредственно обусловлено социальной природой права как средства, с одной стороны, закрепления социальных целей, а с другой – их реализации, достижения2. Таким образом, явление целеполагания непосредственно связано с другим – с целью. Цель в сфере юриспруденции изучалась не только теоретиками управления, но и учёными-юристами3. Совершено прав П.М. Рабинович, утверждавший, что «каждый юридический акт (как нормативный, так и индивидуальный) имеет свою цель – независимо от того, выражена она в нём прямо (словесно) или нет»4. Не лишено методологического смысла замечание В.А. Толстика и А.В. Азархина о том, что презумпция компетентности субъектов правотворчества и правоприменения не гарантирует отсутствия как минимум двух типов ошибок при целеполагании – подмены цели иным правовым явлением (принципом, функцией, предметом правового регулирования и т.п.) или включения в правовые акты нереальных или заведомо ложных целей1.

Полагаем, что цель при стимулировании служебной деятельности ОВД РФ должна быть реальной, то есть достижимой при помощи существующих и достаточных средств. В науке выделяются два базовых способа фиксации целей в юридических актах: непосредственный, при котором цель имеет прямое текстуальное закрепление (в нормах-целях, нормах-задачах), и опосредованный, когда цель логически выводится из смысла других отправных норм права или норм-правил поведения. Достаточно распространённой является классификация целей на реальные и нереальные, истинные и ложные. Реальной является цель, достижение которой обусловлено достаточными средствами, истинной – та, которая соответствует закономерностям исторического общественного развития2.

Таким образом, целеполагание при стимулировании служебной деятельности ОВД РФ должно иметь своей целью конкретные показатели объёма и качества правомерного служебного поведения и учитывать его закономерности. Указание на реальные и истинные цели значимо, так как если цели определены неправильно, то развитие служебной деятельности ОВД РФ будет стимулироваться в ложном направлении, ресурсы, затрачиваемые на стимулирование, будут неоправданными.

Формирование эффективной системы правового стимулирования служебной деятельности должно находиться в прямой зависимости от целей стимулирования. При этом возникают взаимосвязанные вопросы. Во-первых, для достижения каких целей устанавливается стимулирование правомерного служебного поведения в деятельности ОВД РФ? Во-вторых, что именно необходимо в ней стимулировать? На наш взгляд, можно сформулировать следующие основные цели правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ.

Первой целью правового стимулирования служебной деятельности ОВД ОФ должно стать комплектование ОВД РФ профессиональными кадрами. Реализация этой цели предполагает наличие таких условий службы (системы стимулов), которые будут привлекательны для потенциального сотрудника, федерального государственного гражданского служащего или работника системы МВД России с материальной, организационной и моральной точек зрения. Иначе говоря, потенциальный член служебного коллектива ОВД РФ должен чётко понимать, что поступив на службу, он будет получать достойную заработную плату, социальную защищенность, иметь высокий социальный статус, перспективы карьерного роста и т.д.

С этой точки зрения представляет интерес проект концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (на период до 2020 года)1. Пункт 6.1 Проекта Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел на период до 2020 года (далее – Проект концепции) определяет кадровую политику МВД России как комплекс принципов, норм, средств и методов, регулирующих деятельность руководителей органов, организаций и подразделений МВД России по формированию кадрового состава, управлению сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими, работниками органов внутренних дел.

## Пути совершенствования правового стимулирования служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации

Решение проблемы повышения эффективности правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ носит комплексный, системный характер. Рассчитывать на позитивный результат в данном вопросе можно только тогда, когда такое решение будет осуществляться на основе выявленных условий, закономерностей, которые, как было показано в предыдущем параграфе, концептуализируются в соответствующих принципах.

Полагаем, что совершенствование правового стимулирования служебной деятельности ОВД РФ должно осуществляться в двух относительно самостоятельных, но при этом тесно взаимосвязанных направлениях. Во-первых, в совершенствовании нуждается сама система (состав) действующих правовых стимулов. В рамках этого направления должны быть решены следующие задачи: 1) определена степень эффективности каждого отдельного правового стимула, и в зависимости от этого принято правотворческое решение (либо оставить стимул без изменения, либо внести в него необходимые коррективы, либо исключить его из системы правовых стимулов); 2) сформулировать аргументированные предложения по дополнению существующей системы новыми стимулами. Во-вторых, в совершенствовании нуждаются различного рода процедурные аспекты рассматриваемой деятельности. В их числе использование возможностей правового автоматизма, оптимизация соответствующих правовых сроков, нахождение оптимального сочетания императивности и диспозитивности в процессе правового стимулирования служебной деятельности ОРВ РФ.

В рамках настоящего исследования изучаются отдельные проблемные вопросы совершенствования служебной деятельности ОВД РФ, которые, с нашей точки зрения, нуждаются в первоочередном решении.

В серьезной оптимизации нуждается система медицинского обслуживания личного состава ОВД РФ. Как было указано нами при изучении проблематики реализации принципа справедливости стимулирования служебной деятельности ОВД РФ, проблема заключается в том, что получить медицинское обслуживание можно только в городах – центрах субъектов Российской Федерации, то есть там, где находятся соответствующие медицинские организации. В других населённых пунктах, даже крупных, это сделать невозможно. С данной проблемой, прежде всего, сталкиваются сотрудники, федеральные государственные гражданские служащие и работники системы МВД России, которые проходят службы в таких населенных пунктах.

Правоотношения по медицинскому обслуживанию личного состава ОВД РФ регулируются Федеральным законом от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»1 в редакции федеральных законов от 25 ноября 2013 года № 317-ФЗ2, от 4 ноября 2014 года № 342-ФЗ3 и от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ1, а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения»2. Всё дело в том, что согласно п. 2 Правил медицинского обслуживания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, в медицинских организациях Министерства внутренних дел Российской Федерации», утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1232, оказание медицинской помощи указанным лицам осуществляется на основе договора, заключенного между ОВД РФ и медицинской организацией. Имеющийся в указанном нормативном правовом акте п. 6 о порядке возмещения ОВД РФ расходов в связи с оказанием медицинской помощи указанным лицам по экстренным медицинским показаниям медицинской организации, с которой не заключен договор, осуществляется в порядке в п. 4 указанных Правил, часто не работает.

Согласно п. 3 письма Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 3 марта 2000 года № 1089/30-3и «Об оплате медицинской помощи, оказанной военнослужащим, сотрудникам милиции, органов налоговой полиции и уголовно-исполнительной системы»1 обязательное медицинское страхование личного состава ОВД РФ, а также членов их семей и сотрудников, уволенных из ОВД РФ, выдача им страховых медицинских полисов обязательного медицинского страхования и оказание медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию осуществляются наравне с прочими гражданами. Однако указанный акт толкования ссылается на ныне не действующие Закон РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции»2 и Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»3. В связи с тем, что основные нормативные правовые акты, регламентирующие оказание медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию наравне с другими гражданами, утратили силу, нельзя считать указанную проблему для личного состава ОВД РФ не существующей. В этом усматривается нарушение принципов целесообразности (так как полагаем целесообразным обеспечивать медицинским обслуживанием независимо от места нахождения адресата), справедливости и ощутимости (указанным социальным благом не могут воспользоваться лица, находящиеся вне городов – центров субъектов Российской Федерации), а также оперативности (в связи с невозможностью получения качественного медицинского обслуживания своевременно, например, в начале заболевания).

По нашему мнению, существуют два рациональных способа решения рассматриваемой проблемы. Необходимо либо во всех населенных пунктах (начиная с районного уровня) создавать ведомственные медицинские организации, либо выдавать сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам системы МВД России, проживающим вне территорий дислокации медицинских организации МВД России, обычные полисы обязательного медицинского страхования.

Отметим, что в настоящее время обсуждается возможность упразднения ведомственной системы медицинских организаций МВД России1. Однако, предлагаемые меры по замене ведомственной системы медицинского обслуживания добровольным медицинским страхованием представляются преждевременными. Дело в том, что пользование услугами медицинских организаций системы МВД России осуществляют не только сотрудники ОВД РФ, но и другие лица, например, их супруги и несовершеннолетние дети, а также пенсионеры. Полагаем, что переход для всех лиц, имеющих право пользоваться услугами ведомственной системы медико-санитарных частей, поликлиник, больниц и санаторно-курортных учреждений, на добровольное медицинское страхование должен сопровождаться созданием соответствующей доступной инфраструктуры.

Создание последней может стать существенным организационным стимулом в системе стимулирования служебной деятельности ОВД РФ.