

На правах рукописи

Малыхина Татьяна Анатольевна

**ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Николаев Александр Геннадьевич

Официальные оппоненты: **Матвеев Сергей Прокофьевич**
доктор юридических наук, доцент,
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин

Климкина Елена Викторовна
кандидат юридических наук,
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя», старший преподаватель кафедры административного права

Ведущая организация: Федеральное государственное казенное учреждение дополнительного профессионального образования «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита состоится 15 марта 2018 года в 12 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.06, созданного на базе ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8, ауд. 404–406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии управления МВД России [http:// а.мвд.рф](http://а.мвд.рф)

Автореферат разослан «___» _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 203.002.06
кандидат юридических наук

Е. С. Хозикова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из приоритетных направлений административной реформы в Российской Федерации является укрепление служебной дисциплины и законности в системе государственной службы, о чем напомнил в своем выступлении на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин, сделав особый акцент на необходимости укрепления служебной дисциплины среди личного состава. И это не случайно. Именно при нарушении служебной дисциплины возбуждается дисциплинарное производство, и виновные лица привлекаются к дисциплинарной ответственности. Всё это негативным образом отражается на эффективности функционирования системы государственной службы.

В этих целях в рамках проводимого реформирования в органах внутренних дел (далее – ОВД) реализовались различные меры, связанные с укреплением дисциплины, в том числе совершенствовалась кадровая работа, повышался профессиональный уровень сотрудников, создана обновленная модель отбора на службу граждан, призванная снижать возможность проникновения в ряды сотрудников лиц, имеющих склонность к делинквентному поведению, ужесточен контроль за соблюдением сотрудниками дисциплины.

К сожалению, несмотря на принимаемые из года в год указанные меры, в МВД России по-прежнему сохраняется высокий уровень нарушений служебной дисциплины среди личного состава. Так, по информации Департамента государственной службы и кадров МВД России за 2012–2016 гг., число нарушителей служебной дисциплины среди сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в 2012 г. составило 171,9 тыс. чел.; в 2013 г. – 181 тыс. чел. (возросло на 5,3 %), в 2014 г. – 182,3 тыс. чел. (возросло на 0,7 %), в 2015 г. – 193,4 тыс. чел. (возросло на 6,1 %), в 2016 г. – 196,1 тыс. чел. (возросло на 1,4 %). При этом многие сотрудники, не согласные с привлечением их к дисциплинарной ответственности, используют свое право на обжалование принятого решения. В среднем за год из числа предъявленных сотрудниками исков об отмене наложенных дисциплинарных взысканий, в том числе связанных

с восстановлением на службе, судами общей юрисдикции удовлетворяется ок. 25 %, при этом следует учитывать высокую латентность и низкий удельный вес оспаривания в судебном порядке правовых актов о наложении дисциплинарных взысканий. Кроме того, анализ результатов судебно-исковой работы системы МВД России свидетельствует об увеличении количества удовлетворенных исковых требований рассматриваемой категории.

Как правило, основанием для признания приказов о наложении дисциплинарных взысканий незаконными является нарушение должностными лицами порядка привлечения к дисциплинарной ответственности.

Во многом это объясняется тем, что дисциплинарное производство в ОВД осуществляется в условиях неполноценного правового регулирования. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления дисциплинарного производства, содержат, на наш взгляд, ряд пробелов, неточностей и расплывчатых положений, что затрудняет понимание отдельных норм права, допускает их неоднозначное, двоякое толкование, регламентация действий должностных лиц по многим вопросам оставлена на их усмотрение. Это зачастую влечет за собой проявление субъективизма и злоупотребление правом со стороны должностных лиц, наделённых дисциплинарными полномочиями, нарушение ими принципов законности, обоснованности и справедливости. Опрос сотрудников ОВД по вопросам дисциплинарного производства показал, что подавляющее большинство респондентов сталкиваются с такими проявлениями субъективизма со стороны руководителей, как применение к сотрудникам за совершение одного и того же дисциплинарного проступка разных видов наказаний (74,7 %), непривлечение к дисциплинарной ответственности при совершении проступка (78,8 %), необоснованное привлечение к дисциплинарной ответственности (64,4 %).

Очевидно, что указанные негативные проявления в дисциплинарной практике, в значительной степени связанные с несовершенством правового регулирования дисциплинарного производства, искажают понимание сущности дисциплинарного производства, а следовательно, негативным образом

отражаются на состоянии служебной дисциплины в ОВД и, соответственно, на результативности деятельности ОВД в целом.

Всё вышесказанное свидетельствует о том, что дисциплинарное производство в ОВД нуждается в теоретическом осмыслении, а также в выработке предложений по совершенствованию его правового регулирования.

Степень научной разработанности темы. К исследованию вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих обращались Ю. С. Адушкин, Н. Ю. Агафонова, Е. Г. Бабелюк, Ф. П. Васильев, О. В. Гречкина, М. Б. Добробаба, Е. В. Климкина, Л. М. Колодкин, А. М. Колосков, С. П. Матвеев, А. Г. Николаев, Ю. Б. Носова, Д. М. Овсянко, Т. Л. Пономарёва, С. Е. Чаннов.

Вопросам служебной дисциплины, дисциплинарной ответственности в ОВД посвящены диссертационные исследования В. С. Бялта («Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел», 2011 г.), И. Ю. Капустиной («Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел», 2009 г.), В. В. Касюлина («Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел», 2003 г.), Е. С. Кученина («Административно-правовое обеспечение служебной дисциплины в органах внутренних дел», 2013 г.), А. В. Никифорова («Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел», 1998 г.), А. Г. Николаева («Правовые и организационные основы деятельности инспекций по личному составу МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации», 2004 г.), монографическое исследование А. Г. Николаева («Дисциплинарное производство в органах внутренних дел», 2009 г.). Некоторые аспекты порядка привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД отражены в диссертационном исследовании Е. А. Шуруповой (2015 г.).

Следует отметить, что анализ дисциплинарного производства освящается в научных трудах фрагментарно, как правило, или в рамках исследования структуры административного процесса, или в ходе исследований, посвященных в целом проблеме дисциплинарной ответственности. Работы названных ученых заложили определенные теоретические основы для разработки выбранной темы,

однако имеющийся в науке административного права опыт в исследовании проблем дисциплинарной ответственности и порядка привлечения к ней не является достаточным для понимания всех аспектов дисциплинарного производства в ОВД. Отдельные аспекты дисциплинарного производства в ОВД до настоящего времени не являлись объектом самостоятельного исследования либо не нашли достаточной проработки.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления дисциплинарного производства в ОВД.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие деятельность по осуществлению дисциплинарного производства в ОВД, практика их применения, а также судебная практика. Кроме того, анализируются научные источники, посвященные вопросам дисциплинарной ответственности сотрудников и лиц, проходящих в ОВД федеральную государственную гражданскую службу.

Гипотезой исследования является предположение, что подробное исследование дисциплинарного производства в ОВД позволит разработать положения, которые будут способствовать осмыслению данного вида деятельности. Помимо этого, будут предложены пути совершенствования правового регулирования деятельности ОВД по осуществлению дисциплинарного производства, что позволит оптимизировать исследуемое производство.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является выработка научно обоснованных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование дисциплинарного производства в ОВД.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1) изучить научные взгляды на понятие дисциплинарного производства и охарактеризовать дисциплинарное производство в качестве структурного элемента административного процесса, раскрыть сущность дисциплинарного производства в ОВД через его основные категории (цель, задачи, принципы), сформулировать понятие «дисциплинарное производство в ОВД»;

2) раскрыть содержание дисциплинарного производства в ОВД, охарактеризовать стадии производства;

3) показать значение служебной проверки в дисциплинарном производстве в ОВД, разработать методические рекомендации по ее организации и проведению;

4) провести анализ нормативных правовых актов, регламентирующих дисциплинарное производство в ОВД, правоприменительных проблем, возникающих при осуществлении производства, предложить рекомендации по совершенствованию правового регулирования исследуемого вида деятельности;

5) выявить и классифицировать субъектов дисциплинарного производства в ОВД, на основе выявленных правоприменительных проблем и анализа нормативных правовых актов предложить пути совершенствования правового регулирования дисциплинарного производства в отношении отдельных категорий сотрудников с учетом их административно-правового статуса и условий прохождения службы в ОВД;

6) рассмотреть порядок осуществления дисциплинарного производства в отношении сотрудников ОВД, совершивших деяния, содержащие признаки административного правонарушения; выявить актуальные проблемы правового регулирования и правоприменительной практики в данной сфере.

Методологическую основу составляют диалектический метод и базирующаяся на нем совокупность общенаучных и частнонаучных методов исследования. В диссертации использовались следующие методы: толкования норм права (при изучении нормативно-правовых актов, являющихся источниками дисциплинарного производства), сравнительно-правовой (при проведении сравнительного анализа порядка привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД и лиц, проходящих в ОВД федеральную государственную гражданскую службу), системно-структурный (при изучении дисциплинарного производства как комплексного института и процесса), статистический (при изучении материалов дисциплинарных дел и результатов проведенного социологического исследования), логический (при формулировании теоретических и практических выводов), формально-юридический (при разработке авторских определений), а также иные методы.

Применение данных методов позволило комплексно исследовать проблему дисциплинарного производства в ОВД, сделать научные выводы, а также сформулировать рекомендации и предложения, направленные на совершенствование его правового регулирования.

Теоретическую основу исследования составляют фундаментальные положения в области теории права, административного права и административного процесса, трудового права, а также материалы научных и практических конференций по различным вопросам дисциплинарного производства.

Общетеоретической основой исследования послужили труды ученых: С. С. Алексеева, А. В. Малько, Н. И. Матузова, А. В. Полякова, В. Н. Хропанюка.

Основную базу исследования составили труды ученых-административистов, внесших существенный вклад в исследование отдельных вопросов дисциплинарного производства в административном процессе: А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, Н. В. Витрука, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, М. А. Лапиной, А. М. Кононова, П. И. Кононова, А. П. Коренева, А. В. Мелехина, А. Н. Миронова, М. Я. Масленникова, И. В. Пановой, Л. Л. Попова, В. Д. Сорокина, О. В. Чекалиной.

Правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, а также ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы дисциплинарного производства. Кроме этого, при подготовке диссертации использовались судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы дисциплинарной практики ОВД, аналитические и информационные материалы Департамента государственной службы и кадров МВД России и Договорно-правового департамента МВД России, касающиеся темы диссертационного исследования. Диссертантом изучены более 3000 материалов заключений служебных проверок, проведенных в территориальных ОВД за период с 2012 по

2016 г., обобщены и проанализированы материалы судебной практики по 350 делам, связанным с обжалованием сотрудниками ОВД и иными государственными служащими дисциплинарных взысканий за 2012–2016 г. В период с апреля 2014 г. по сентябрь 2016 г. осуществлен сбор социологических данных с помощью проведения анкетирования 430 сотрудников, проходящих службу в ОВД на руководящих должностях различного уровня. Проанализировано более 200 материалов средств массовой информации, затрагивающих отдельные вопросы исследования.

В ходе исследования диссертантом использовался личный десятилетний опыт практической работы в правовых подразделениях ОВД, связанный с проведением правовой экспертизы заключений служебных проверок и проектов приказов о наложении дисциплинарных взысканий на сотрудников ОВД.

Научная новизна исследования заключается в проведении с учетом современных условий комплексного исследования теоретических и практических аспектов дисциплинарного производства в ОВД. Расширены научные познания о значении института дисциплинарного производства в теории административного права, о его месте в структуре административного процесса; сформулирована цель и выделены специальные принципы данного вида деятельности. Раскрыта сущность дисциплинарного производства в ОВД. Сформулировано авторское определение понятия «дисциплинарное производство в ОВД». Обоснована необходимость разграничения понятий «основание дисциплинарного производства» и «основание дисциплинарной ответственности», выявлены актуальные проблемы правоприменительной практики при осуществлении дисциплинарного производства в отношении сотрудника, совершившего административное правонарушение, за которое установлена дисциплинарная ответственность в соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ. Разработаны и предложены рекомендации по совершенствованию правового регулирования в исследуемой области.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Дисциплинарное производство осуществляется в рамках административного права и является его неотъемлемой составляющей. Оно также выступает в роли процессуального механизма, способствующего реальному достижению его целей посредством применения материальных норм права. В данном случае это дисциплинарная ответственность.

В современных условиях сущность дисциплинарного производства имеет ярко выраженную превентивную (гуманистическую) направленность в отличие от ранее доминирующей карательной направленности.

2. Предложено авторское определение понятия «дисциплинарное производство в ОВД». Под дисциплинарным производством в ОВД следует понимать особый вид административно-юрисдикционной деятельности специально уполномоченных должностных лиц, регулируемой материальными и процессуальными нормами, направленной на решение вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности субъекта, проходящего службу в ОВД, совершившего дисциплинарный проступок, осуществляемой в целях формирования позитивного поведения личного состава ОВД.

3. Содержание дисциплинарного производства в ОВД составляет комплекс взаимосвязанных между собой, последовательно совершаемых уполномоченными должностными лицами процессуальных действий, направленных на своевременное возбуждение, рассмотрение и разрешение дисциплинарного спора, а также на обеспечение своевременного исполнения решения, принятого в результате рассмотрения этого спора. Дисциплинарный спор является предметом дисциплинарного производства в ОВД и представляет собой спор о дисциплинарной ответственности, предметом которого, в свою очередь, является вопрос о правомерной дисциплинарной ответственности лица, проходящего службу в ОВД, совершившего дисциплинарный проступок.

4. Вывод автора о том, что служебная проверка в дисциплинарном производстве, осуществляемом в ОВД, рассматривается в качестве основного этапа стадии возбуждения производства и выяснения обстоятельств совершённого

проступка, поскольку задачи служебной проверки идентичны задачам этой стадии. Данный этап характеризуется юридическими полномочиями, при этом служебная проверка не назначается, если руководителю (начальнику), обладающему дисциплинарными правами по наложению дисциплинарных взысканий, очевидны все обстоятельства совершённого сотрудником дисциплинарного проступка; сотрудник, в отношении которого возбуждено дисциплинарное производство, не отрицает своей вины в нарушении служебной дисциплины; совершённый дисциплинарный проступок оценивается как малозначительный и не влечет за собой принятия решения о привлечении к дисциплинарной ответственности.

5. Утверждение автора о том, что стадия возбуждения дисциплинарного производства включает в себя процессуальные действия, непосредственно связанные только с принятием решения о возбуждении производства и выяснением обстоятельств совершённого проступка, поэтому целесообразно выделять предварительную (условную) стадию, предшествующую стадии возбуждения, заключающуюся в предварительной оценке поступившей информации о совершении лицом дисциплинарного проступка или административного правонарушения, за которое установлена дисциплинарная ответственность.

Доказывается, что административно-процессуальная деятельность по рассмотрению и разрешению спора о законности и обоснованности принятого решения по дисциплинарному делу не является завершающей стадией дисциплинарного производства, а выступает самостоятельным видом административно-юрисдикционного производства по жалобам.

6. Авторские классификации субъектов дисциплинарного производства в ОВД:

– по обязательности участия в дисциплинарном производстве: 1) участие которых в дисциплинарном производстве является обязательным; 2) участие которых в дисциплинарном производстве не является обязательным;

– от процедуры вступления в дисциплинарное производство: 1) вступающие по собственной инициативе; 2) вступающие по решению субъекта, наделённого дисциплинарными полномочиями; 3) вступающие по решению лиц, выясняющих обстоятельства дисциплинарного проступка; 4) вступающие в силу служебной обязанности;

– исходя из участия на определенных стадиях дисциплинарного производства: 1) на всех стадиях; 2) на стадии возбуждения дисциплинарного производства и выяснения обстоятельств совершённого дисциплинарного проступка; 3) на стадии исполнения принятого решения.

7. Вывод автора о необходимости разграничения понятий «основание дисциплинарного производства» и «основание дисциплинарной ответственности». Административное правонарушение, совершённое сотрудником как особым субъектом административной ответственности, является одним из оснований дисциплинарного производства наряду с дисциплинарным проступком. Основанием же дисциплинарной ответственности сотрудника, совершившего административное правонарушение, по результатам такого производства является только дисциплинарный проступок.

В связи с этим видится неточным содержание статьи 2.5. КоАП РФ, определяющей в качестве основания дисциплинарной ответственности особых субъектов отдельные виды административных правонарушений, в связи с чем предлагается скорректировать статью, предусмотрев в качестве основания дисциплинарной ответственности не административные правонарушения, а противоправные, виновные действия (бездействия), содержащие признаки административных правонарушений.

8. Сформулированные автором определения и различные юридические конструкции предлагается внести в виде изменений и дополнений в законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие дисциплинарное производство в ОВД. Авторские предложения о внесении дополнений в Дисциплинарный устав ОВД вошли в разработанный проект главы 6 Дисциплинарного устава ОВД. В частности, предлагается: закрепить перечень

принципов, стадий производства, поводов для возбуждения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих дисциплинарную ответственность, а также исключаяющих возможность производства; критерии малозначительности дисциплинарного проступка; установить, в каких случаях проведение служебной проверки является обязательным и когда служебная проверка не проводится; закрепить порядок уведомления сотрудника, в отношении которого ведется дисциплинарное производство, о возбуждении производства и о его результатах; установить обязанность уполномоченных должностных лиц принимать решение о привлечении сотрудника, в отношении которого прекращено дело об административном правонарушении по основанию, предусмотренному ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ и вина которого установлена поступившими материалами дела, к дисциплинарной ответственности и уведомлять о принятом решении орган, должностное лицо, вынесшее постановление о прекращении производства; установить особый порядок осуществления дисциплинарного производства в отношении сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок в период прохождения службы в особых условиях.

9. Проект методических рекомендаций по проведению служебных проверок в ОВД, содержащий поэтапный алгоритм действий участников проверки, а также комплекс сформулированных предложений для участников проверки, способствующих качественному проведению проверки; особенности проведения проверки по отдельным категориям нарушений дисциплины (в отношении сотрудника, совершившего административное правонарушение, за которое установлена дисциплинарная ответственность; в отношении сотрудника, замещающего руководящую должность, нарушившего обязанность по поддержанию служебной дисциплины среди подчинённых; в отношении сотрудников, чьи решения, действия (бездействие) признаны незаконными в судебном порядке или в порядке осуществления прокурорского надзора).

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы при совершенствовании правового регулирования дисциплинарного производства в ОВД, а также в практической

деятельности ОВД. Положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, развивают и дополняют научные знания о дисциплинарном производстве, поэтому могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований в области административного права и административного процесса, а также в учебном процессе образовательных организаций системы МВД России.

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Достоверность результатов подтверждается эмпирической базой исследования, комплексной методикой исследования, позволяющей объективно и всесторонне исследовать деятельность ОВД по осуществлению дисциплинарного производства.

Основные теоретические выводы, положения, предложения, сформулированные в результате настоящего исследования, нашли отражение в публикациях и докладах автора на научно-практических конференциях: «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Москва, 25.10.2013), «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Москва, 11.12.2014), «Современная наука: тенденции развития (III Международная научно-практическая конференция)» (Краснодар, 26.11.2014), «IX Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридических наук: теория и практика» (Москва, 29–30.04.2015), «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Москва, 19.10.2015), «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Москва, 09.12.2016).

Результаты исследования внедрены в практическую деятельность МВД по Удмуртской Республике, МВД по Республике Башкортостан, ГУ МВД России по

Нижегородской области, а также в образовательный процесс ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет». По результатам диссертационного исследования подготовлено 13 научных работ, из них 6 – в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, 6 – в других научных изданиях, 1 монография общим объемом 15,13 п. л.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность исследования, отражается степень разработанности темы, определяются объект и предмет, цель и задачи, научная новизна исследования, раскрываются теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отражаются сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава – «Теоретико-правовые основы дисциплинарного производства в органах внутренних дел» – состоит из трех параграфов и посвящена уяснению понятия и сущности дисциплинарного производства, рассмотрению его структуры, анализу правового регулирования в данной сфере.

В первом параграфе – «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел как вид административно-юрисдикционной деятельности» – автор, рассматривая дисциплинарное производство в структуре административного процесса, приходит к выводу, что данному виду производства присущи общие признаки административно-юрисдикционной деятельности (особый предмет – административно-правовой спор, деятельность специального субъекта юрисдикции, процессуальная форма разрешения споров, издание по результатам юрисдикционного акта); при этом каждый из признаков применительно к нему приобретает определенную специфику, что наглядно

отражает отличие дисциплинарного производства от других видов юрисдикционных производств.

Определение понятия дисциплинарного производства в ОВД формируется путем исследования понятийно-категорийного аппарата, используемого в исследовании: «административный процесс», «административная юрисдикция», «административное производство», «индивидуальное административное дело», «дисциплинарное дело». Автор обобщает и подвергает анализу существующие определения понятия дисциплинарного производства и делает вывод, что данное понятие в специальной литературе наполняется разным содержанием, отражающим его характер в различных смысловых и правовых нагрузках. Отмечается, что дисциплинарное производство следует рассматривать как административно-процессуальную деятельность, осуществляемую в определенном порядке, установленном правовыми нормами, поэтому определение дисциплинарного производства только через категорию «порядок», «совокупность правовых норм» не отражает в полном объеме его содержание; понятие «дисциплинарное производство» представляется более широким, чем только система правил, процедура.

Рассматривая дисциплинарное производство в ОВД как процессуальную деятельность, диссертант приходит к выводу, что его исходной категорией является цель, состоящая в формировании позитивного поведения сотрудников и лиц, проходящих в ОВД федеральную государственную гражданскую службу, выработке у них высокого уровня правосознания и самодисциплины. Осуществление процессуальных действий, направленных на достижение обозначенной цели, базируется на определенных принципах, среди которых к общеправовым, характерным для всех видов юрисдикционных производств, автор относит принципы законности и обоснованности, субъективной беспристрастности рассмотрения и разрешения дисциплинарного дела, презумпции невиновности, справедливости, целесообразности; в качестве специальных принципов диссертантом предлагается выделять принципы

ранжирования объема полномочий по наложению дисциплинарных взысканий и принцип дисциплинарного усмотрения.

Определение дисциплинарного производства в структуре административного процесса, характеристика его цели, формируемых на ее основе задач и принципов, в совокупности дают основание утверждать, что в современных условиях сущность дисциплинарного производства в ОВД имеет ярко выраженную превентивную (гуманистическую) направленность в отличие от ранее доминирующей карательной направленности.

Этот вывод позволяет автору сформулировать авторское определение понятия «дисциплинарное производство в ОВД», новизна которого заключается в том, что в нем в совокупности отражается и юрисдикционный характер деятельности, и сформулированная цель, а также учтено, что к субъектам, в отношении которых в ОВД осуществляется дисциплинарное производство, относятся не только сотрудники, но и лица, проходящие в ОВД федеральную государственную гражданскую службу.

Во втором параграфе – «Стадии дисциплинарного производства в органах внутренних дел» – рассматривается структура дисциплинарного производства. Анализируются общетеоретические представления о стадиях правоприменительной деятельности, являющихся базовыми, исходными и для выделения стадий в административном процессе, по существу присущих всем видам административных производств. Обобщаются и анализируются точки зрения ряда авторов (Ю. С. Адушкина, М. Б. Добробаба, Е. В. Климкиной, М. А. Лапиной, А. В. Никифорова, А. Г. Николаева и др.) относительно системы стадийности дисциплинарного производства, выделяются их положительные и отрицательные стороны. Делается вывод, что в теории административного права нет единого мнения по вопросу системы стадий дисциплинарного производства, что обусловлено отсутствием в законодательстве четкого определения стадий производства, их границ и содержания. Системы стадий, предлагаемые в научной литературе, построенные на основе общих, традиционных представлений о системе стадий правоприменительной деятельности, административного

процесса, конкретизируются авторами и уточняются на отдельные (самостоятельные) стадии с учетом особенностей данного вида производства, что и обуславливает определенные расхождения во мнениях относительно наименования стадий дисциплинарного производства, их содержания и, соответственно, их границ.

Рассматривая систему стадий дисциплинарного производства в ОВД как совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий автор предлагает выделять предварительную (условную) стадию, предшествующую стадии возбуждения, заключающуюся в предварительной оценке поступившей информации о совершении лицом дисциплинарного проступка или административного правонарушения, за которое установлена дисциплинарная ответственность. Соответственно, стадию возбуждения производства диссертант предлагает ограничить процессуальными действиями, непосредственно связанными только с принятием решения о возбуждении производства и выяснением обстоятельств совершённого проступка.

Это обосновывается тем, что дисциплинарное производство, в отличие от иных видов административно-юрисдикционных производств, характеризуется относительно упрощенной процессуальной формой, что во многом выражено в наделении должностных лиц широкими дискреционными полномочиями на всех стадиях производства, в том числе и при принятии решения о возбуждении производства при поступлении информации о нарушении дисциплины. Диссертант полагает, что предварительная проверка поступившей информации может осуществляться по любым поводам, она не имеет нормативных ограничений относительно использования каких-либо способов и методов ее проведения, какой-либо индивидуальный правовой акт управления о начале и об окончании производства процессуальных действий по проверке поступившей информации не принимается. Именно поэтому имеющаяся в теории административного права общетеоретическая модель стадии возбуждения административного производства, включающая в свое содержание предварительную оценку поступившей информации, неприемлема для

дисциплинарного производства и действия по предварительной оценке информации целесообразно рассматривать за пределами стадии возбуждения.

Автор обосновывает, что обжалование (пересмотр) решения неверно включать в структуру дисциплинарного производства, поскольку процессуальная деятельность, связанная с рассмотрением и разрешением жалоб на решения о наложении дисциплинарного взыскания, осуществляется в рамках не дисциплинарного производства, а административного производства по жалобам, вытекающим из служебных отношений. При этом данные виды производств отличаются предметом. Так, предметом дисциплинарного производства является дисциплинарный спор, возникающий по инициативе руководителя, наделённого дисциплинарными полномочиями в связи с тем, что интересы государства нарушаются подчинённым сотрудником или государственным гражданским служащим, совершившим дисциплинарный проступок. Предметом же производства по жалобам является спор о законности и обоснованности принятого решения, возникающий по инициативе лица, в отношении которого принято решение, т. е. служебный спор.

Таким образом, дисциплинарное производство в ОВД, по мнению автора, необходимо рассматривать как процессуальную деятельность, осуществляемую в следующей логической последовательности: предварительная (условная) стадия, стадия возбуждения дисциплинарного производства и выяснения обстоятельств совершённого дисциплинарного проступка, стадия рассмотрения материалов дисциплинарного дела и принятия по нему решения, стадия исполнения решения о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Особое внимание в обозначенном параграфе уделено служебной проверке, которую автор рассматривает в качестве основного этапа стадии возбуждения дисциплинарного производства и выяснения обстоятельств совершённого проступка. В ходе исследования выявлено, что служебная проверка в ОВД проводится по административным делам, как связанным с разрешением дисциплинарного спора, так и не связанным с разрешением какого-либо спора, т. е. соответственно, как в рамках административной-юрисдикционной

деятельности (дисциплинарного производства), так и в рамках административно-процедурной деятельности (административно-процедурного производства, обеспечивающего решение вопросов государственной службы). В целом, под служебной проверкой в ОВД предлагается понимать административно-процессуальную деятельность (юрисдикционного и процедурного характера), осуществляемую уполномоченными должностными лицами, представляющую собой определенный комплекс действий по всестороннему, полному и объективному сбору и анализу материалов дисциплинарных и иных административных дел, связанных с решением вопросов службы в ОВД.

Диссертант отмечает, что с момента принятия уполномоченным должностным лицом ОВД решения о возбуждении дисциплинарного производства оно протекает по-разному в зависимости от ряда обстоятельств, влияющих на содержание возникающих дисциплинарно-процессуальных отношений (в первую очередь, от дисциплинарного усмотрения должностного лица, объема его дисциплинарных прав, характера проступка и др.). Это позволяет выделить модели развития дисциплинарно-процессуальных отношений на всех стадиях производства и классифицировать виды дисциплинарного производства по моделям развития указанных правоотношений.

В третьем параграфе – «Правовое регулирование дисциплинарного производства в органах внутренних дел» – рассматриваются правовые источники дисциплинарного производства. Диссертант отмечает, что правовое регулирование в данной сфере представляет собой систему материальных и процессуальных административно-правовых норм, состоящую из двух блоков, регулирующих два вида отношений: связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности сотрудников и лиц, проходящих в ОВД федеральную государственную гражданскую службу. Таким образом, нормативные правовые акты, являющиеся источниками дисциплинарного производства в ОВД, дифференцируются в зависимости от вида отношений, регулируемых этими нормами.

Базовыми источниками правового регулирования дисциплинарного производства в ОВД являются федеральные законы о соответствующих видах государственной службы. Помимо базовых, к правовым источникам относятся и подзаконные акты, непосредственно регламентирующие и разъясняющие отдельные вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности или связанные с решением вопросов о дисциплинарной ответственности.

Административно-правовые нормы, с помощью которых осуществляется правовое регулирование дисциплинарного производства в ОВД, автор классифицирует на материальные и процессуальные. Нормативные правовые акты, являющиеся правовыми источниками дисциплинарного производства в ОВД, диссертант классифицирует в зависимости от субъектов нормотворчества и в зависимости от объема регулирования.

Анализируя нормативные правовые акты, регулирующие дисциплинарное производство в ОВД, автор отмечает, что в настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, который в полном объеме определял бы порядок осуществления дисциплинарного производства. Правовые нормы, регулирующие отдельные аспекты производства, разрознены и содержатся в различных правовых актах разного уровня. Автор приходит к выводу, что правовые нормы, непосредственно регулирующие порядок осуществления дисциплинарного производства в ОВД, целесообразно сконцентрировать в едином правовом акте – Дисциплинарном уставе ОВД, который должен более детально определять порядок осуществления процессуальных действий на всех стадиях производства.

Во второй главе исследования – «Осуществление дисциплинарного производства в органах внутренних дел», – состоящей из трех параграфов, рассматривается административно-процессуальная деятельность, связанная с осуществлением дисциплинарного производства в ОВД.

В первом параграфе – «Содержание дисциплинарного производства в органах внутренних дел» – исследуется комплекс взаимосвязанных между собой, последовательно совершаемых уполномоченными субъектами процессуальных действий, направленных на возбуждение, рассмотрение и разрешение

дисциплинарного спора, а также на обеспечение своевременного исполнения решения, принятого в результате рассмотрения этого спора, которые и составляют содержание дисциплинарного производства в ОВД.

Рассмотрение содержания дисциплинарного производства в ОВД и анализ нормативных правовых актов, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства, позволили автору выявить ряд проблем, связанных с недостаточностью правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с привлечением к дисциплинарной ответственности в ОВД, и сформулировать предложения по совершенствованию правовой основы дисциплинарного производства. В частности, предлагается:

– дополнить положение Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающее периоды, не входящие в сроки давности привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности, временем рассмотрения жалобы в порядке административного или уголовного судопроизводства на решения, действия (бездействие) сотрудника; отсутствие такого положения может повлечь за собой нарушение принципа неотвратимости наказания, так как рассмотрение жалоб предполагает определенные временные затраты, и, как правило, в случае признания решений, действий (бездействия) сотрудника незаконными, срок привлечения к дисциплинарной ответственности, истекает;

– внести некоторые дополнения в приказ МВД России от 26.03.2013 № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» в части закрепления конкретных полномочий сотрудников правовых и кадровых подразделений, проводящих согласование проектов служебных проверок в ОВД, и установления предельных сроков согласования проектов заключений; установления запрета на поручение проведения служебной проверки лицам, которые являются непосредственными начальниками сотрудников, в отношении которых назначена проверка; закрепления положения, что

вступившие в законную силу судебные акты о признании незаконными решений, действий (бездействия) сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, являются обязательными только по вопросам, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим сотрудником.

Авторские предложения, разработанные в обозначенном параграфе, о внесении дополнений в Дисциплинарный устав ОВД вошли в разработанный проект главы 6 Дисциплинарного устава ОВД.

Во втором параграфе – «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел в отношении отдельных субъектов производства» – рассматривается круг субъектов производства, которых предлагается классифицировать на группы в зависимости от обязательности участия в дисциплинарном производстве, от процедуры вступления в дисциплинарное производство, от участия на определенных стадиях дисциплинарного производства.

Рассмотрение содержания дисциплинарного производства в отношении отдельных категорий сотрудников, с учетом их административно-правового статуса и условий прохождения службы в ОВД (замещающих должности руководителей (начальников), должности в следственных подразделениях, а также командированных в другую местность и проходящих службу в особых условиях), позволило автору внести предложения, направленные на совершенствование правовых норм, регулирующих дисциплинарное производство, т. е. предложить порядок осуществления производства в отношении данных субъектов. В частности, предлагается:

– Дисциплинарный устав ОВД дополнить главой 6.1, регулирующей порядок осуществления дисциплинарного производства в отношении сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок в период прохождения службы в особых условиях. Предлагается предоставить определенный объем дисциплинарных полномочий руководителю подразделения, куда временно командирован сотрудник. Предложен порядок учета сведений о наложенном в период командировки взыскании, а также особый порядок осуществления

производства в случае грубого нарушения дисциплины сотрудником, проходящим службу в особых условиях, заключающийся в возложении на руководителя подразделения, куда временно командирован сотрудник, нарушивший дисциплину, обязанности установления фактических обстоятельств совершённого проступка с составлением протокола о грубом дисциплинарном проступке и направлением его вместе с материалами прямому начальнику, которому подчинён по службе сотрудник;

– ограничить дисциплинарные полномочия прямых руководителей, являющихся начальниками территориальных органов МВД России, в отношении сотрудников органов предварительного следствия, совершивших проступки, связанные с процессуальной деятельностью. Автор считает, что данное предложение является существенной гарантией процессуальной самостоятельности следователя;

– дополнить Дисциплинарный устав ОВД положением, что за нарушения служебной дисциплины в ОВД (подразделении), руководитель несет дисциплинарную ответственность только в случае установления факта неисполнения или ненадлежащего исполнения им обязанностей по поддержанию служебной дисциплины, предусмотренных правовыми актами, должностной инструкцией (должностным регламентом), повлекшего за собой нарушения служебной дисциплины подчинёнными сотрудниками.

Третий параграф – «Дисциплинарное производство в отношении сотрудников органов внутренних дел, совершивших деяния, содержащие признаки административного правонарушения» – посвящен рассмотрению содержания дисциплинарного производства в отношении сотрудника, совершившего: 1) административное правонарушение, за которое установлена дисциплинарная ответственность в соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ; 2) деяние, предусматривающее кумуляцию административной и дисциплинарной ответственности.

Рассматривая дисциплинарное производство в отношении сотрудника, совершившего административное правонарушение, за которое установлена

дисциплинарная ответственность, автор обосновывает необходимость разграничения понятий «основание дисциплинарного производства» и «основание дисциплинарной ответственности». Административное правонарушение, совершённое сотрудником как особым субъектом административной ответственности, является одним из оснований дисциплинарного производства наряду с дисциплинарным проступком. Основанием же дисциплинарной ответственности сотрудника, совершившего административное правонарушение, по результатам такого производства является только дисциплинарный проступок.

В связи с этим автору видится неточным содержание статьи 2.5. КоАП РФ, определяющей в качестве основания дисциплинарной ответственности особых субъектов отдельные виды административных правонарушений. Диссертант аргументирует необходимость корректирования данной статьи (отражено в положениях, выносимых на защиту). Помимо этого, автором выявляется недостаточность правового регулирования дисциплинарного производства в отношении сотрудника, совершившего административное правонарушение, за которое установлена дисциплинарная ответственность, и вносятся предложения по его совершенствованию. Так, предлагается порядок возвращения материалов должностному лицу, вынесшему постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в случае неполноты собранных по делу об административном правонарушении материалов, которую невозможно восполнить в рамках служебной проверки.

Соискателем выделяются особенности осуществления дисциплинарного производства в отношении сотрудника, совершившего административное правонарушение, за которое установлена дисциплинарная ответственность:

- 1) фактически свое начало дисциплинарное производство берет при переходе из производства по делам об административных правонарушениях в момент поступления субъекту, наделённому дисциплинарными полномочиями, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении;
- 2) предварительная квалификация деяния как административного правонарушения осуществляется должностным лицом или

органом, возбуждившим производство по делу об административном правонарушении, до начала дисциплинарного производства; 3) после принятия решения о возбуждении дисциплинарного производства субъект, наделённый дисциплинарными полномочиями, квалифицирует совершённое подчинённым сотрудником противоправное деяние, содержащее признаки административного правонарушения, уже в качестве дисциплинарного проступка.

В этом параграфе рассматривается также вопрос кумуляции административной и дисциплинарной ответственности, и делается вывод, что кумуляция возможна только в случаях совершения сотрудником противоправных деяний, содержащих одновременно признаки как административного правонарушения, так и дисциплинарного проступка.

Особое внимание автор уделяет рассмотрению вопросов правомерности привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников, совершивших деяния, не содержащих признаки дисциплинарного проступка, но затрагивающих этические, нравственные принципы. Специфика правового статуса сотрудника ОВД, повышенные требования к его поведению, в том числе связанные с соблюдением этических правил поведения, нравственно-этическим воспитанием, вызывают, по мнению автора, необходимость в создании специальных профессиональных коллективных образований сотрудников, основная функция которых должна заключаться в рассмотрении материалов о нарушении сотрудником этических, нравственных принципов, если в действиях сотрудника отсутствуют признаки правонарушения, и принятия по ним решений, не связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности. Порядок образования и функционирования таких профессиональных коллективных образований, их правовой статус, должны, по мнению диссертанта, регламентироваться ведомственным правовым актом.

В заключении подводятся итоги исследования. Отмечается, что цель дисциплинарного производства производна от цели дисциплинарной ответственности, поэтому его осуществление оказывает непосредственное влияние на состояние дисциплины. Результаты исследования дают основания

утверждать, что результативность дисциплинарного производства, т. е. степень достижения его цели, в значительной степени зависит от состояния правового регулирования. Диссертант констатирует неполноту правового регулирования данного вида деятельности в ОВД и обусловленные в связи с этим трудности в правоприменительной деятельности, зачастую приводящие к нарушению прав лиц, привлекаемых к дисциплинарной ответственности. Поэтому неизбежен вывод, что дисциплинарное производство в ОВД определенно требует детального порядка регламентации процессуальных действий на всех стадиях.

В приложениях приводятся результаты проведенного социологического исследования, проект главы 6 Дисциплинарного устава ОВД, проект методических рекомендаций по организации и проведению служебных проверок в ОВД, предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, схема «Стадии и этапы дисциплинарного производства».

Основные выводы и положения диссертации отражены в 13 научных публикациях автора, общим объемом 15,13 п. л.

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований, в том числе 1 статья в соавторстве, соавторство не определено, объемом 0,3 п. л.:

1. Малыхина, Т. А. Формирование института дисциплинарных правовых отношений в органах внутренних дел Российской Федерации (историко-правовой анализ) / Т. А. Малыхина // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 8. – С. 111–114. 0,42 п. л.

2. Малыхина, Т. А. Дисциплинарный спор как предмет дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации / Т. А. Малыхина // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 2. – С. 146–149. 0,37 п. л.

3. Малыхина, Т. А. К вопросу о сущности дисциплинарного производства, осуществляемого в органах внутренних дел Российской Федерации /

Т. А. Малыхина // Труды Академии управления МВД России. – 2015. – № 4 (36). – С. 99–103. 0,46 п. л.

4. Малыхина, Т. А. К вопросу о принципах дисциплинарного производства, осуществляемого в органах внутренних дел / Т. А. Малыхина // Вестник Удмуртского университета Серия «Экономика и право». – 2015. Т. 25. – № 4. – С. 120–126. 0,7 п. л.

5. Малыхина, Т. А. Нужно ли пересмотреть вопросы дисциплинарной ответственности в России? / Т. А. Малыхина, А. Г. Николаев, М. В. Шашкарова // Инновации и инвестиции. – 2015. – № 4. – С. 185–189. (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,3 п. л.

6. Малыхина, Т. А. Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел / Т. А. Малыхина // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2015. Т. 25. – № 6. – С. 154–159. 0,79 п. л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

7. Малыхина, Т. А. Цели и задачи служебной проверки в органах внутренних дел / Т. А. Малыхина // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сб. статей всерос. науч. практ. конф. 25.10.2013. – М.: Академия управления МВД России, 2014. – С. 159–162. 0,29 п. л.

8. Малыхина, Т. А. Актуальность исследования дисциплинарного производства в органах внутренних дел / Т. А. Малыхина // Современная наука: тенденции развития: материалы VIII Международной науч. практ. конф. 26.11.2014: сб. науч. трудов. В 2-х томах. Том II. – Краснодар, 2014. – С. 24–28. 0,2 п. л.

9. Малыхина, Т. А. Развитие института дисциплинарных правовых отношений в органах внутренних дел в советский период / Т. А. Малыхина // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной

безопасности: сб. статей всерос. науч. практ. конф. 11.12.2014. – М.: Академия управления МВД России, 2015. – С. 109–112. 0,33 п. л.

10. Малыхина, Т. А. Рассмотрение и разрешение служебного спора в органах внутренних дел по вопросу законности и обоснованности принятого решения о наложении дисциплинарного взыскания как стадия дисциплинарного производства / Т. А. Малыхина // Актуальные проблемы юридических наук: теория и практика: сб. статей IX междун. науч. практ. конф. 29–30.04.2015. – М., 2015. – № 4 (9) – С. 10–13. 0,33 п. л.

11. Малыхина, Т. А. Рассмотрение материалов дисциплинарного дела и принятие по нему решения как стадия дисциплинарного производства, осуществляемого в органах внутренних дел / Т. А. Малыхина // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сб. статей всерос. науч. практ. конф. 19.10.2015. – М.: Академия управления МВД России, 2016. – С. 181–187. 0,42 п. л.

12. Малыхина, Т. А. Служебная проверка в органах внутренних дел в системе стадий дисциплинарного производства / Т. А. Малыхина // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сб. статей всерос. науч. практ. конф. 09.12.2016. – М.: Академия управления МВД России, 2017. – С. 125–130. 0,42 п. л.

Иные печатные труды:

13. Малыхина, Т. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: монография / Т. А. Малыхина. – Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2017. – 172 с. 10 п. л.

Малыхина Татьяна Анатольевна

**ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Подписано в печать: 21.12.2017

Объем: 1,5 усл.п.л.

Тираж: 100 экз. Заказ № 2035

Отпечатано в типографии «Реглет»

125315, г. Москва, Ленинградский проспект д. 74, корп. 1

+7(495) 790-47-77 www.reglet.ru