

На правах рукописи



Рогожкина Елена Анатольевна

**ПРОИЗВОДСТВО ПО ДИСЦИПЛИНАРНЫМ ДЕЛАМ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2017

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации,
Каплунов Андрей Иванович

Официальные оппоненты: **Чаннов Сергей Евгеньевич**,
доктор юридических наук, профессор,
Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» /
кафедра служебного и трудового права, заведующий

Шурупова Екатерина Александровна,
кандидат юридических наук, Управление
Министерства внутренних дел Российской Федерации по Оренбургской области / правовой
отдел, врио начальника

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится 22 декабря 2017 г. в 14:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 2.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Органы внутренних дел Российской Федерации выполняют важнейшую государственную функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан. Эффективное выполнение данной функции напрямую зависит от уровня служебной дисциплины среди сотрудников органов внутренних дел. На современном этапе развития и реформирования системы МВД России одним из приоритетных направлений является повышение уровня служебной дисциплины. "Необходимо ... повышенное внимание уделять укреплению служебной дисциплины среди личного состава" - обратил внимание Президент Российской Федерации на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 года. Особое место среди направленных на это организационно-правовых мер, занимает институт дисциплинарной ответственности.

Необходимо отметить, что нормативно-правовая база по вопросам службы в органах внутренних дел, укрепления служебной дисциплины и применения дисциплинарной ответственности, принятая в рамках реформы МВД России, проводимой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации», претерпела определённые изменения. Она включает Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Однако анализ этих нормативно-правовых актов показывает, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности изложен в них в виде общих

правил наложения дисциплинарных взысканий, как правило, схематично, в виде отдельных действий, без их детальной проработки и привязки к стадиям и этапам дисциплинарного производства, а иногда и без конкретизации субъектов, уполномоченных осуществлять эти действия. Такое правовое регулирование предоставляет возможность широкого использования субъектом дисциплинарной власти усмотрения при привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, приводит к снижению роли института дисциплинарной ответственности в укреплении дисциплины среди личного состава органов, подразделений, организаций и учреждений МВД России.

По данным Департамента государственной службы и кадров МВД России начиная с 2011 года количество сотрудников органов внутренних дел, допустивших нарушения служебной дисциплины, постоянно растёт: 2011 – 144165 чел., 2012 – 171860 чел., 2013 - 181010 чел., 2014 – 182336 чел., 2015 – 193375 чел., 2016 - 196081 чел. Рост числа нарушений служебной дисциплины за пять лет составил 34.1%.

Приведённые цифры, отражая усиление контроля за соблюдением дисциплины и законности в органах внутренних дел, в то же время свидетельствуют о недостаточной эффективности дисциплинарной практики и необходимости, в том числе, дальнейшего совершенствования норм, регламентирующих основания и порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности.

Степень научной разработанности темы. Вопросы дисциплинарного производства в той или иной мере затрагивались в исследованиях, посвящённых дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции А.Л. Юсупов (2014), а также дисциплинарной ответственности отдельных категорий должностных лиц: государственных гражданских служащих М.Б. Добробаба (2006), Е.В. Климкина (2006), Ю.Б. Носова (2008), О.Н. Княгина (2010), сотрудников органов внутренних дел Л.М. Ведерников (1996), А.В. Никифоров (1998), В.В. Касюлин (2003), Капустина

И.Ю. (2009), В.С. Бялт (2011), сотрудников уголовно-исполнительной системы А.М. Колосков (2011).

Непосредственно дисциплинарному производству как форме реализации дисциплинарной ответственности государственных служащих была посвящена кандидатская диссертация Ю.С. Адушкина (1979 г.), применительно к должностным лицам таможенных органов эти вопросы исследовались в кандидатской диссертации Т.Л. Пономаревой (2011г.). Административно-правовым аспектам дисциплинарного производства в органах внутренних дел как административной процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности посвящена кандидатская диссертация Е.А. Шуруповой (2015).

Достигнутые успехи в исследовании порядка реализации дисциплинарной ответственности в отношении различных категорий должностных лиц не снижают актуальности данной темы. Учитывая, что законодательство о службе в органах внутренних дел предусматривает как устную, так и письменную формы наложения дисциплинарных взысканий, есть необходимость более детально рассмотреть порядок привлечения к дисциплинарной ответственности путём издания приказа о наложении взыскания, уяснить его правовую природу и связь с административным процессом как формой реализации ответственности, предусмотренной нормами административного права.

Для выработки предложений по совершенствованию норм, регламентирующих дисциплинарное производство в органах внутренних дел, их необходимо проанализировать с точки зрения теории правоприменения и теории административного процесса.

Указанные обстоятельства дают основание рассматривать выбранную тему исследования как актуальную с точки зрения теории и правоприменительной деятельности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при производстве по дисциплинарным делам в органах внутренних дел.

Предметом исследования являются административно-правовые нормы, формирующие основания и порядок привлечения сотрудников органов

внутренних дел к дисциплинарной ответственности, а также материалы дисциплинарной и судебной практики.

Цель и задачи исследования. Цель работы – исследование материальных и процессуальных оснований реализации дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел для формирования предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего производство по дисциплинарным делам в системе МВД Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие **задачи**:

- определить соотношение административного процесса как вида юридического процесса и порядка наложения дисциплинарных взысканий как правовой формы реализации дисциплинарной ответственности;
- сформулировать понятие производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел как процессуальной формы реализации дисциплинарной ответственности, определить его цели и задачи;
- рассмотреть систему принципов производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- дать классификацию и рассмотреть содержание административно-процессуального статуса субъектов правоотношений, возникающих при производстве по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- определить перечень стадий производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- рассмотреть содержание и раскрыть этапы каждой стадии производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- сформулировать предложения по совершенствованию правовой основы производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел.

Методология и методика исследования. Совокупность применяемых в диссертации приёмов познания основана на использовании диалектико-материалистической теории познания как фундаментального метода научного анализа социально-правовой действительности. В процессе исследования

применялись как общенаучные методы исследования (анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования, восхождения от абстрактного к конкретному, системно-структурный, логико-семантический), так и частные методы общественных наук (социологический и статистический), а также специальные методы юридических исследований, в первую очередь формально-юридический и сравнительно-правовой.

Так, для достижения конкретных результатов в ходе исследования **применялись следующие методы:** системно-структурный - для определения места дисциплинарного производства в административном процессе, раскрытия стадий дисциплинарного производства и этапов каждой стадий; логико-семантический - для анализа и уточнения понятий «производство по дисциплинарным делам», «производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел»; сравнительно-правовой – для определения задач, принципов, стадий и этапов дисциплинарного производства; формально-юридический – для анализа норм, устанавливающих административно-процессуальный статус субъектов и участников производства по дисциплинарным делам, и формулирования предложений по их совершенствованию.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации; административное и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, регламентирующее дисциплинарную ответственность и порядок её применения в органах внутренних дел; включая федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты МВД России.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили диссертационные исследования перечисленных выше отечественных учёных-административистов и труды, затрагивающие вопросы дисциплинарной ответственности и дисциплинарного производства таких представителей науки административного права как Д.Н. Бахрах, Ю.М. Буравлев, А.А. Гришковец, А.Н. Дерюга, В.А. Кудин, Т.А. Малыхина, М.Я. Масленников, А.Г Николаев, О.В.

Прохорова, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, И.В. Тимошенко, В.Ю. Ухов, С.Е. Чаннов.

Специфика работы потребовала обращение к трудам представителей теоретико-правовой науки, исследовавших стадии правоприменения (С.С. Алексеев, И.Я. Дюрягин, В.В. Лазарев, И.П. Левченко, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсисянц, Л.П. Рассказов, В.М. Сырых); и общетеоретические вопросы юридического процесса (С.Л. Кондратьева, А.Р. Корнилов, С.Н. Олейников, А.А. Павлушина).

В работе нашли отражение результаты диссертационных исследований ученых-административистов Украины: по дисциплинарной ответственности различных категорий государственных служащих, в которых затрагиваются вопросы порядка привлечения к данному виду ответственности (Н. М. Вапнярчук, І. О. Картузової, К.В. Коваленко, Л.М. Корнуты, О.Д. Новак); по дисциплинарному производству: в органах внутренних дел (Д. П. Полівчук, 2011), в органах прокуратуры (О.В. Глуховеря, 2016); по дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений (В.О. Кузнєцова, 2004).

Эмпирическую базу исследования составили решения Конституционного Суда РФ, Верховного суда РФ, а также решения судов общей юрисдикции субъектов Российской Федерации по делам об оспаривании сотрудниками органов внутренних дел приказов о наложении дисциплинарных взысканий; результаты изучения 386 материалов дисциплинарной практики (заключений по материалам служебных проверок и приказов о наложении дисциплинарных взысканий) по ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; результаты проведенного анкетного опроса 243 сотрудников органов внутренних дел из двух субъектов Российской Федерации (Санкт–Петербурга и Ленинградской области), анализа и обобщения официальных статистических данных по Российской Федерации о дисциплинарной практике в органах внутренних дел за период с 2011 по 2016 годы.

Научная новизна исследования. В отличие от ранее проводившихся в настоящей диссертации производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел рассматривается как вид процессуальной деятельности через призму теории правоприменения и теории административного процесса. Комплексный анализ основных элементов процессуальной формы привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности позволил выявить наиболее актуальные проблемы реализации данного вида юридической ответственности и наметить пути их решения, а также внести вклад в развитие теории административной ответственности и теории административного процесса.

В результате проведённого исследования:

- дана авторская трактовка взаимосвязи между административным процессом как видом юридического процесса и порядком наложения дисциплинарных взысканий как правовой формой реализации дисциплинарной ответственности;
- предложено авторское определение производства по дисциплинарным делам как структурного элемента административного процесса;
- определены виды производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- предложено авторское определение производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- определены цели, задачи, система принципов и стадий производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- представлена классификация субъектного состава административно-процессуальных отношений по их роли в производстве по дисциплинарным делам в органах внутренних дел;
- раскрыт административно-процессуальный статус лиц, ведущих производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел, и его участников;

- определена последовательность процессуальных действий субъектов, ведущих производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел, на этапах каждой из его стадий.

Научная новизна исследования также заключается в сформулированных выводах и предложениях по совершенствованию правовой основы производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Авторская позиция, согласно которой порядок наложения дисциплинарных взысканий, установленный Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и именуемый в научной и учебной литературе «дисциплинарным производством», может быть двух видов:

- *процедурным*, когда дисциплинарное взыскание объявляется публично в устной форме и

- *процессуальным*, когда дисциплинарное взыскание объявляется путём издания приказа. Для процессуального порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, более точным, будет наименование «производство по дисциплинарным делам».

2. Современный уровень развития теории административного процесса и законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих, в том числе сотрудников органов внутренних дел, позволяют рассматривать производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел как вид процессуальной деятельности и структурный элемент административного процесса, правовое регулирование которого осуществляется административно-процессуальным законодательством.

Производство по дисциплинарным делам как структурный элемент административного процесса - это урегулированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности субъекта дисциплинарной

власти по возбуждению, рассмотрению и разрешению дел по фактам нарушения служебной дисциплины лицами, подчинёнными по службе.

3. Вывод о том, что целями производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел являются: а) рассмотрение и разрешение в порядке, установленном законодательством о службе в органах внутренних дел, индивидуального конкретного дела по факту нарушения сотрудником служебной дисциплины; б) предупреждение нарушений служебной дисциплины и законности среди личного состава органов внутренних дел.

4. Обосновывается, что система принципов производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел обусловлена принципами дисциплинарной ответственности и принципами административного процесса и включает три группы принципов: общие, юрисдикционные и специальные, а именно:

- общие: законности, равенства перед законом, охраны интересов личности и государства;

- юрисдикционные: неотвратимость реагирования на нарушение дисциплины; презумпция невиновности;

- специальные: обязательности возбуждения дисциплинарного производства по факту грубого нарушения сотрудником служебной дисциплины, либо коррупционного правонарушения; свободы выбора вида дисциплинарного взыскания; достаточности доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении дисциплинарного проступка.

5. Вывод о том, что производство по дисциплинарному делу как процессуальная форма наложения дисциплинарного взыскания в органах внутренних дел и самостоятельное производство в структуре административного процесса включает следующие стадии:

- 1) возбуждение производства по дисциплинарному делу;
- 2) рассмотрение дисциплинарного дела и принятие по нему решения;
- 3) исполнение приказа о назначении дисциплинарного взыскания.

Пересмотр принятого по дисциплинарному делу решения, несмотря на предметное единство с дисциплинарным делом, осуществляется в рамках самостоятельного процессуального производства: административного производства по жалобе, либо производства по рассмотрению судом административного дела об оспаривании приказа о наложении дисциплинарного взыскания.

6. Обосновывается, что стадия возбуждения дисциплинарного дела включает процессуальные действия, которые можно объединить в три этапа:

1) получение первичной информации и начало производства по факту дисциплинарного проступка;

2) установление фактических обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка;

3) фиксация факта совершения дисциплинарного проступка в процессуальном документе и представление его уполномоченному руководителю (начальнику).

Служебную проверку, которая проводится в рамках дисциплинарного производства, целесообразно рассматривать в качестве факультативного вида процессуальной деятельности на этапе установления фактических обстоятельств дела на стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу.

7. Обосновывается, что часть 1 статьи 52 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходимо дополнить ещё одним основанием для проведения служебной проверки, указанным в части 1 статьи 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Для этого, слова «при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, ...» дополнить фразой «административного правонарушения, за совершение которого сотрудник несёт дисциплинарную ответственность».

8. В целях совершенствования норм, устанавливающих критерии, которыми должны руководствоваться уполномоченные руководители (начальники) при выборе вида дисциплинарного взыскания, соразмерного совершенному действию (бездействию) и степени вины лица, его совершившего предлагается:

- пункт 40 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации дополнить следующей фразой: «В случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вид назначаемого дисциплинарного взыскания должен соответствовать тяжести вреда, причинённого административным правонарушением представителю нанимателя, авторитету органов внутренних дел и его сотрудникам»;

- в статье 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепить обстоятельства смягчающие или отягчающие дисциплинарную ответственность сотрудника органов внутренних дел по аналогии с обстоятельствами, закреплёнными в пунктах 3 и 4 статьи 28.5 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

9. Обосновывается, что, поскольку, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает устную и письменную форму наложения дисциплинарного взыскания, и соответственно процедурный и процессуальный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, существует два варианта исполнения наложенного взыскания:

- в рамках процедурного порядка в виде *этапа* «исполнения принятого решения о наложении дисциплинарного взыскания»;

- в рамках процессуального порядка в виде *стадии* «исполнения приказа о наложении дисциплинарного взыскания».

Стадия исполнения приказа о наложении дисциплинарного взыскания включает следующие процессуальные действия (этапы):

- ознакомление с приказом о наложении дисциплинарного взыскания;
- издание акта управления по обеспечению исполнения дисциплинарного взыскания в виде перевода на нижестоящую должность, увольнения со службы в органах внутренних дел, назначения вне очереди в наряд;
- учёт наложенного дисциплинарного взыскания.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что:

– *доказаны* положения, вносящие вклад в расширение научных представлений о порядке наложения дисциплинарных взысканий как правовой формы привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности;

– *изложены* концептуальные положения, касающиеся взаимосвязи между административным процессом как видом юридического процесса и порядком наложения дисциплинарных взысканий как правовой формой реализации дисциплинарной ответственности;

– *обосновано* наличие процедурного и процессуального порядка наложения дисциплинарных взысканий в отношении сотрудников органов внутренних дел;

– *представлена* характеристика целей, задач, системы принципов и стадий производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел как процессуальной формы реализации дисциплинарной ответственности;

– *проведено* разграничение между производством по дисциплинарным делам в органах внутренних дел, производством по жалобам и спорам и поощрительным производством как процессуальными формами реализации норм, устанавливающих дисциплинарную ответственность сотрудников органов внутренних дел;

– *введены* в научный оборот авторские определения таких понятий, как «производство по дисциплинарным делам», «производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел».

Практическая значимость исследования определяется тем, что его результаты могут быть использованы для проведения дальнейших научных

исследований проблем совершенствования правового регулирования порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, установленной административным законодательством, при разработке и изменении законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих правовую основу производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации.

Материалы исследования так же могут найти практическое применение при проведении служебных занятий с сотрудниками кадрового аппарата и отделов воспитательной работы в целях совершенствования деятельности по укреплению служебной дисциплины в ОВД.

Полученные научные знания могут быть использованы при преподавании курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Административная деятельность органов внутренних дел» и смежных дисциплин в ведомственных учебных заведениях МВД России, а также при разработке учебников, учебных пособий и иной учебно-методической литературы.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведённого исследования, отражены в 12 публикациях соискателя, из которых 3 размещены в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК.

Основные теоретические положения нашли отражение в публикациях и докладах на научно-практических конференциях: «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований» (Санкт-Петербург, 11 декабря 2015 года, 9 декабря 2016 года), «Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями» (Барнаул, 5 февраля 2016 года), «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 20 марта 2015 года, 25 марта 2016 года, 24 марта 2017 года), «Вопросы современной юриспруденции» (Новосибирск, 24 июля 2017 года), «Приоритетные направления развития образования и науки» (Чебоксары, 30 июля 2017 года), «Свобода и право»

(Кемерово, 28 августа 2017 года), «Современные концепции административного права и процесса: теория и практика» (Москва, 29 сентября 2017).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Санкт-Петербургского университета МВД России при преподавании дисциплины «Административно-процессуальное право», а также в практическую деятельность ОМВД России по Кировскому району Ленинградской области.

Структура исследования. Работа включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, библиографический список использованной литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа, теоретическая, эмпирическая и нормативная база, формулируются научная новизна, основные выводы и положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования, достоверность представленных выводов и предложений, приводятся данные об апробации результатов работы.

В первой главе – «Производство по дисциплинарным делам как составная часть административного процесса», объединяющей три параграфа, определяется взаимосвязь между порядком наложения дисциплинарных взысканий как правовой формой реализации дисциплинарной ответственности с административным процессом как видом юридического процесса, уточняются правовые характеристики производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел, анализируется административно-процессуальный статус лиц, ведущих данное производство, и его участников.

В первом параграфе *«Дисциплинарное производство и его соотношение с административным процессом как видом юридического процесса»* автор рассматривает закрепленные ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской

Федерации...» способы наложения на сотрудников ОВД дисциплинарных взысканий с точки зрения наличия в них черт юридического процесса как юридической категории и приходит к выводу, о наличии двух видов порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности: процедурного (когда дисциплинарное взыскание объявляется публично в устной форме) и процессуального (когда дисциплинарное взыскание объявляется приказом путём его издания).

Процедурный порядок наложения дисциплинарных взысканий в устной форме включает следующие этапы: а) *принятие* уполномоченным должностным лицом *оперативного решения о наложении дисциплинарного взыскания* при наличии достаточных оснований, включая квалификацию противоправного поведения; б) *практическое исполнение принятого решения*, включающее объявления публично в устной форме замечания или выговора.

Процессуальный порядок наложения дисциплинарных взысканий предлагается именовать «производством по дисциплинарным делам». Анализ существующих в научной и учебной литературе точек зрения о понятии и структуре административного процесса и месте в нем порядка наложения дисциплинарных взысканий, дает основание утверждать, что современный уровень развития теории административного процесса и законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих, в том числе сотрудников органов внутренних дел позволяют рассматривать производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел как вид юрисдикционной процессуальной деятельности и структурный элемент административного процесса (административное производство), правовое регулирование которого осуществляется административно-процессуальным законодательством.

Во втором параграфе «*Правовая характеристика производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел*» анализируются и уточняются цели задачи, принципы, стадии производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел как процессуальной формы привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности.

С точки зрения правовой основы представленных в органах внутренних дел видов государственной службы и лиц, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, можно выделить две разновидности дисциплинарного производства: а) по законодательству о службе в органах внутренних дел (в отношении сотрудников органов внутренних дел); б) по законодательству о государственной гражданской службе (в отношении федеральных государственных гражданских служащих). Исходя из понятия службы в органах внутренних дел, под производством по дисциплинарным делам в органах внутренних дел соискатель понимает порядок деятельности субъекта дисциплинарной власти по разрешению индивидуальных конкретных дел по фактам нарушения служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел, включая возбуждение и рассмотрение дела, принятие по нему решения и исполнение принятого решения.

Исследуя положения законодательства, а также существующие в литературе мнения относительно целей данного производства, в которых в числе таковых указываются цели наложения дисциплинарных взысканий, привлечения подчинённых к дисциплинарной ответственности как виду юридической ответственности, соискатель отмечает, что цель производства по дисциплинарным делам не должна не сводится к наложению дисциплинарного взыскания, а определяться а) необходимостью рассмотрения и разрешения в установленном порядке дела по факту нарушения подчинённым служебной дисциплины, б) предупреждения нарушений служебной дисциплины и законности среди сотрудников органов внутренних дел. Перечисленные цели являются процессуальными и достигаются независимо от того, наложено дисциплинарное взыскание, либо не наложено.

Диссертант разделяет точку зрения ученых-административистов России и Украины о целесообразности закрепления в законодательстве задач производства по дисциплинарным делам по аналогии с задачами производства по делам об административных правонарушениях и предлагает авторский вариант соответствующей нормы.

Система принципов производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации, по мнению автора, производна от двух видов принципов: принципов дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности и её особенностей в органах внутренних дел, а также принципов административного процесса как вида юридического процесса, отражающих юрисдикционную природу данного производства и его специфику в органах внутренних дел. Принципы производства - это принципы, лежащие в основе процессуальных действий и порядка принятия решений по делу, они не дублируют принципы дисциплинарной ответственности, а базируются на них. Принципы дисциплинарного производства характеризуют прежде всего динамику, а не статику дисциплинарной ответственности, и формулируются через призму реализации как принципов дисциплинарной ответственности, так и принципов административного процесса.

Исходя из существующих в научной и учебной литературе видов классификации принципов дисциплинарной ответственности и принципов административного процесса, целесообразно вести речь о трех группах принципов производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел: общих, юрисдикционных и специальных. Далее в диссертации раскрывается содержание каждого из принципов производства по дисциплинарным делам, перечисленных в 4 положении, выносимом на защиту.

При определении перечня стадий в производстве по дисциплинарному делу, их последовательности и содержания автор исходил из положений общей теории правоприменения, юридического процесса и теории административного процесса.

С точки зрения теории права, правоприменительный юрисдикционный процесс, исходя из логической последовательности правоприменения включает: 1) стадию, на которой устанавливается состав правонарушения, признаки которого фиксируются в процессуальном документе и подтверждаются доказательствами, 2) стадию, на которой определяется норма, устанавливающая ответственность, и мера ответственности, а принятое решение оформляется в соответствующем юрисдикционном акте. С точки зрения достижения

необходимого юридического результата, предусмотренного материальной нормой, юрисдикционный процесс включает: 3) стадию, на которой обеспечивается исполнение принятого решения, реализация санкции правовой нормы.

Вышеуказанные стадии юрисдикционного процесса, по мнению соискателя, в полной мере соответствуют логико-функциональной последовательности решения задач производства по дисциплинарным делам и определяют его содержание и динамико-временную характеристику как формы реализации дисциплинарной ответственности. Соответственно, производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел включает следующие стадии: 1) возбуждение производства по дисциплинарному делу; 2) рассмотрение дисциплинарного дела и принятие по нему решения; 3) исполнение приказа о назначении дисциплинарного взыскания.

В третьем параграфе *«Административно-процессуальный статус лиц, ведущих производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел, и его участников»* изучение субъектного состава административно-процессуальных отношений позволило автору выделить в нем две категории лиц в зависимости от их роли в производстве по дисциплинарному делу:

1) лиц, представляющих властную сторону и ведущих производство по делу. К данной категории следует отнести уполномоченного руководителя (начальника), иных сотрудников, уполномоченных руководителем (начальником) вести производство по дисциплинарному делу (в частности, проводить служебную проверку, готовить проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания, ознакомить сотрудника органов внутренних дел под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания);

2) лиц, вовлекаемых в производство по делу властной стороной и являющихся его участниками. К данной категории относятся: сотрудник органов внутренних дел, привлекаемый к ответственности, и иные участники производства, т.е. лица, инициирующие производство по делу (заявители) или привлекаемые к участию в нем в качестве свидетелей, специалистов.

Детальный анализ процессуальных действий, раскрывающих содержание административно-процессуального статуса руководителя (начальника), позволил прийти к выводу, что они закреплены в законодательстве о службе в виде общих правил наложения дисциплинарных взысканий, как правило, схематично, в качестве элементов материальной административной процедуры, без их чёткой привязки к стадиям производства, а иногда и к субъектам, уполномоченным осуществлять эти действия, что не соответствует процессуальной природе данного производства и нуждается в корректировке. Процессуальные права и обязанности лиц, ведущих производство по дисциплинарному делу и участвующих в нем, не всегда чётко сформулированы в виде их прав или обязанностей, а вытекают из установленного порядка наложения дисциплинарных взысканий.

Основу административно-процессуальный статуса сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, определяет обязательность исполнения им приказов и распоряжений руководителей (начальников), ведущих производство по дисциплинарному делу, отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону (представить объяснение в письменной форме, ознакомиться под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания и др.), а также правом: обращаться с заявлением о проведении служебной проверки; обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание.

В случае принятия решения о проведении служебной проверки, административно-процессуальный статус сотрудника органов внутренних дел, в отношении которого проводится служебная проверка, дополняется правами и обязанностями, предусмотренными ч. 6 ст. 52 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

Во второй главе – «Стадии производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел», объединяющей три параграфа, детально анализируются основные характеристики стадий производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел с точки зрения теории

административного процесса: их специфические задачи и этапы, круг субъектов и иных участников, совершаемые ими процессуальные действия, процессуальные сроки, принимаемые решения и их документальное оформление.

В первом параграфе *«Возбуждение производства по дисциплинарному делу»* раскрывается содержание процессуальных действий данной стадии, которые объединены в три этапа: 1) получение первичной информации и начало производства по факту дисциплинарного проступка; 2) установление фактических обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка; 3) фиксация факта совершения дисциплинарного проступка в процессуальном документе и представление его уполномоченному руководителю (начальнику).

Соискатель исходит из того, что содержание начальной стадии правоприменения *«установление фактических обстоятельств дела»* в полной мере корреспондирует с начальной стадией административного процесса *«возбуждением дела»*, с учетом специфики административных производств, являющихся процессуальной формой реализации административной и дисциплинарной ответственности. В связи с этим, ключевым на стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу является этап установления фактических обстоятельств совершенного сотрудником противоправного действия (бездействия) в том объеме, в каком это требуется для разрешения дела по существу, т.е. необходимом для правильной квалификации факта нарушения служебной дисциплины, либо административного правонарушения, за которое сотрудник ОВД несёт дисциплинарную ответственность, и выбора вида дисциплинарного взыскания.

Особое внимание в работе уделено анализу норм, регламентирующих порядок проведения служебной проверки, которую целесообразно рассматривать, в качестве факультативного вида процессуальной деятельности на этапе установления фактических обстоятельств дела. Отмечено, что целью ее проведения является выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка. В заключение по результатам проведения служебной проверки дается квалификация

установленных действий (бездействия) сотрудника, в отношении которого она проводилась, формулируются предложения о применении (неприменении) мер дисциплинарной ответственности. В частности, предложения о применении мер дисциплинарной ответственности, как правило, сводятся к необходимости их применения соответствующим уполномоченным руководителем (начальником). При этом, изучение соискателем 386 дисциплинарных дел показало, что только 5% заключений по результатам служебных проверок содержат конкретные предложения о назначении того или иного вида дисциплинарного взыскания. Как представляется, формулирование лицом, проводящим служебную проверку, предложений по наложению конкретного вида дисциплинарного взыскания не соответствует целям ее проведения и выходит за рамки прав, предоставленных сотруднику (комиссии), проводящему служебную проверку.

Изучение норм, устанавливающих порядок наложения дисциплинарных взысканий, также позволило автору определить перечень процессуальных документов, в которых фиксируется необходимая и достаточная для рассмотрения дела по существу уполномоченным руководителем (начальником) информация, позволяющая квалифицировать совершенное сотрудником ОВД действие (бездействие) как противоправное.

Во втором параграфе *«Рассмотрение дисциплинарного дела и принятие по нему решения»* соискатель приходит к выводу, что представленные в научной литературе мнения относительно задач, решаемых на рассматриваемой стадии, не в полной мере отражают её содержание, как с точки зрения субъектного состава, так и последовательности правоприменительных действий и принимаемых решений. По мнению автора, целесообразно объединить процессуальные действия уполномоченных субъектов на данной стадии в два этапа. Первый этап - рассмотрение дела по существу - включает ознакомление уполномоченного руководителя (начальника) с материалами дела и оценку их достоверности и достаточности для принятия решения по существу (о привлечении к дисциплинарной ответственности), квалификацию действия (бездействия), принятие окончательного решения по вопросу о необходимости наложения

дисциплинарного взыскания. Таким образом, в результате принимается одно из двух возможных принципиальных решений:

- об отсутствии в действиях (бездействии) сотрудника, в отношении которого возбуждено дисциплинарное дело, признаков дисциплинарного проступка, и неприменении к нему мер дисциплинарной ответственности;

- о наличии в действиях (бездействии) сотрудника, в отношении которого возбуждено дисциплинарное дело, признаков дисциплинарного проступка, его виновности, и необходимости применения к нему мер дисциплинарной ответственности.

Второй этап - принятие акта о наложении дисциплинарного взыскания -, по мнению соискателя, включает следующие процессуальные действия: 1) подготовку проекта приказа о наложении дисциплинарного взыскания, который, согласно п. 41 Порядка проведения служебной проверки, согласовывается с кадровым и правовым подразделением; 2) подписание проекта приказа уполномоченным руководителем (начальником). При этом данный этап возможен при условии, что при рассмотрении дела по существу уполномоченным руководителем (начальником) будет принято решение о необходимости наложения дисциплинарного взыскания. Если на первом этапе стадии рассмотрения дисциплинарного дела устанавливается характер противоправности действия (бездействия), то на втором этапе оценивается его общественная вредность и определяется соразмерный вид дисциплинарного взыскания.

В ходе изучения законодательных норм, регулирующих вопросы назначения дисциплинарных взысканий, автором выявлены широкие пределы усмотрения руководителя (начальника) при выборе вида дисциплинарного взыскания. Перечень обстоятельств, которые должны приниматься во внимание при определении вида взыскания, установленных в п. 40 Дисциплинарного устава органов внутренних дел, завершается фразой «и другие обстоятельства», т.е. является открытым. Также отмечено, что формализованного перечня обстоятельств, смягчающих или отягчающих дисциплинарную ответственность сотрудника ОВД, действующее законодательство о службе в органах внутренних

дел не предусматривает. Кроме того, изучение судебной практики, а именно, фактов отмены судами приказов «О наложении дисциплинарного взыскания» и восстановлении на службе в органах внутренних дел показало, что частым нарушением при привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности является несоответствие тяжести проступка наложенному дисциплинарному взысканию.

Исходя из этого, аргументирована необходимость внесения ряда изменений и дополнений в Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации. В частности представляется необходимым законодательно закрепить смягчающие или отягчающие дисциплинарную ответственность сотрудника органов внутренних дел. 95% сотрудников, участвующих в опросе, согласны с полнотой предложенных соискателем смягчающих и отягчающих дисциплинарную ответственность обстоятельств.

В третьем параграфе «*Исполнение приказа о наложении дисциплинарного взыскания*» автор указывает, что содержание стадии исполнения в производстве по дисциплинарному делу определяется необходимостью реализации принятого субъектом дисциплинарной власти решения о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания. Представленные в научной литературе мнения относительно перечня действий по исполнению решения о наложении дисциплинарного взыскания характеризует содержание рассматриваемой стадии без учёта видов порядка наложения дисциплинарного взыскания в органах внутренних дел. На основании авторской концепции о выделении процедурного и процессуального порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, автор выделяет два варианта исполнения наложенного дисциплинарного взыскания: в виде этапа в рамках процедурного порядка и в виде стадии в рамках процессуального порядка.

Особое внимание автор уделяет содержанию первого этапа в рамках стадии исполнения приказа о наложении дисциплинарного взыскания - ознакомления с приказом о наложении дисциплинарного взыскания – поскольку он является общим для всех видов дисциплинарных взысканий, а для дисциплинарных взысканий, представляющих собой виды морального осуждения и разовые запреты, формой реализации данных способов принудительного воздействия.

На основе анализа представленных в законодательстве правил ознакомления сотрудника органов внутренних дел с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания и материалов дисциплинарной практики автором делается вывод о необходимости уточнения и детализации процессуальных сроков и субъектов на этапе ознакомления с приказом. Результаты исследования соискателем 386 дисциплинарных дел показали, что листы ознакомления с приказом о наложении дисциплинарного взыскания имеются лишь в 25 % случаев, а в каждом пятом материале отсутствуют даты, фиксирующие рассматриваемое процессуальное действие.

В связи с этим, соискателем предлагается:

- в пункте 11 статьи 51 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» слова «уполномоченный руководитель» заменить на «руководитель (непосредственный или прямой) структурного подразделения, в котором служит сотрудник, привлечённый к ответственности, которому при подписании приказа поручено ознакомить подчинённого с приказом о наложении дисциплинарного взыскания». Кроме того, для привязки срока ознакомления с приказом к моменту его издания, указанный пункт после слов «трех рабочих дней» дополнить словами «со дня издания приказа»;

- п. 12 ст. 51 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» закрепить в следующей редакции: «об отказе или уклонении сотрудника от ознакомления с приказом руководителем, уполномоченным ознакомить сотрудника с приказом, составляется акт, подписываемый также сотрудником кадрового аппарата и подразделения делопроизводства».

В заключении параграфа автором рассмотрены процессуальные особенности исполнения таких дисциплинарных взысканий как перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнение из органов внутренних дел, которое осуществляется в общем порядке в рамках установленной законодательством о службе в органах внутренних дел соответствующей административной процедуры, которая обеспечивает реализацию способа принудительного воздействия, характеризующего содержание наложенного на сотрудника дисциплинарного взыскания, и в этом смысле эта процедура может рассматриваться в качестве отдельного элемента производства по дисциплинарному делу, а именно самостоятельного этапа стадии исполнения приказа о наложении дисциплинарного взыскания.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по результатам проведённой работы.

В приложениях содержатся материалы проведённого диссертантом социологического опроса.

Основные положения диссертации отражены в 12 публикациях автора, общим объемом около 3,97 п.л.:

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Рогожкина, Е.А. О подходах к пониманию административного процесса и места в нем производства по дисциплинарным делам [Текст] / Е.А. Рогожкина // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 1. – С. 152-157 (0,58 п.л.).

2. Рогожкина, Е.А. Производство по дисциплинарным делам как форма реализации дисциплинарной ответственности государственных служащих [Текст] / Е.А. Рогожкина // Государство и право. – 2017. – №8. – С. 96-99 (0,47 п.л.).

3. Рогожкина, Е.А. Правовая характеристика порядка наложения на сотрудников органов внутренних дел дисциплинарных взысканий [Текст] / Е.А. Рогожкина // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – №3. – С. 64-67 (0,5 п.л.).

Научные статьи, опубликованные в других печатных изданиях:

4. Рогожкина, Е.А. К вопросу о правовой основе производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Е.А. Рогожкина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года. Ч. III. / сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 44-47 (0,16 п.л.).

5. Рогожкина, Е.А. К вопросу о дисциплинарном производстве в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Е.А. Рогожкина // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в конспекте современных научных исследований: материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 11 декабря 2015 г. сост.: А.В. Тарасов, П.Ф. Телепнев. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2016. С. 220-223 (0,2 п.л.).

6. Рогожкина, Е.А. Актуальные проблемы правового регулирования производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Е.А. Рогожкина // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: материалы четырнадцатой международной научно-практической конференции / под ред. А.А. Андреева. –

Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2016. Ч. 1. С. 254-256 (0,19 п.л.).

7. Рогожкина, Е.А. Принципы производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Е.А. Рогожкина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года. Т. III / Под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 127-132 (0,27 п.л.).

8. Рогожкина, Е.А. Административно-процессуальный статус лиц, ведущих производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел [Текст] / Е.А. Рогожкина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. I. С. 254-259 (0,27 п.л.).

9. Рогожкина, Е.А. Административное правонарушение как повод возбуждения производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Е.А. Рогожкина // Приоритетные направления развития образования и науки: материалы II Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 30 июля 2017 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. — Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. С. 255-258 (0,21 п.л.).

10. Рогожкина, Е.А. Правовая характеристика стадии рассмотрения дисциплинарного дела и принятия по нему решения [Текст] / Е.А. Рогожкина // Проблемы современной науки и образования. – 2017. – № 27 (109). – С. 56-60 (0,5 п.л.).

11. Рогожкина, Е.А. Иные участники производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Е.А. Рогожкина // Вопросы современной юриспруденции / Сб. ст. по материалам LXXV междунар. науч.-практ. конф. № 7 (68). Новосибирск: Изд. АНС «СибАК», 2017. С. 5-10 (0,27 п.л.).

12. Рогожкина, Е.А. Место служебной проверки в производстве по дисциплинарным делам в органах внутренних дел [Текст] / Е.А. Рогожкина // Юридический факт. – 2017. – № 15. – С. 3-6 (0,35 п.л.).