

ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДИИ РАССМОТРЕНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ДЕЛА И ПРИНЯТИЯ ПО НЕМУ РЕШЕНИЯ

Рогожкина Е.А. Email: Rogozhki17109@scientifictext.ru

*Рогожкина Елена Анатольевна – адъюнкт,
кафедра административного права,
Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург*

Аннотация: статья посвящена характеристике стадии рассмотрения дела и принятия по нему решения при производстве по дисциплинарным делам в органах внутренних дел. Предложено выделение двух этапов рассматриваемой стадии, раскрыто их содержание, а также рассмотрены некоторые особенности административно-процессуального статуса субъектов производства на данной стадии. Выявлена и обоснована необходимость внесения изменений в ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: административный процесс, производство по дисциплинарным делам, дисциплинарный проступок, рассмотрение дисциплинарного дела.

LEGAL CHARACTERISTICS OF THE STAGE OF CONSIDERING DISCIPLINARY CASE AND ACCEPTING DECISION ON IT

Rogozhkina E.A.

*Rogozhkina Elena Anatolievna – Adjunct,
DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE LAW,
OF SAINT-PETERSBURG UNIVERSITY OF MIA OF RUSSIA, SAINT-PETERSBURG*

Abstract: the article is devoted to the description of the stage of consideration of the case and the adoption of a decision on it in the production of disciplinary cases in the internal affairs bodies. It is proposed to distinguish two steps of the stage under consideration, their content is disclosed, and also certain features of the administrative procedural status of the subjects of production at this stage are considered. The necessity of introducing changes in several normative legal acts regulating the production of disciplinary cases in the internal affairs bodies of the Russian Federation has been identified and substantiated.

Keywords: administrative process, production of disciplinary cases, disciplinary offense, disciplinary proceedings, consideration of disciplinary case.

УДК 342.92

Стадия рассмотрения дела и принятия по нему решения начинается с момента представления материалов о дисциплинарном проступке руководителю (начальнику), уполномоченному рассмотреть дело по существу и наложить дисциплинарное взыскание приказом.

В нормах, регламентирующих порядок наложения дисциплинарных взысканий в отношении сотрудников органов внутренних дел, термин «наложение» не упоминается. Так же, вместо процессуального термина «производство», при характеристике порядка привлечения к дисциплинарной ответственности употребляется термин «наложение» дисциплинарных взысканий. В ч.3 ст.47 Федерального Закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...») сказано, что «порядок наложения, исполнения и обжалования дисциплинарных взысканий, учёт мер поощрения и дисциплинарных взысканий устанавливаются дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом Российской Федерации». Из указанного положения видно, что термин «наложение» дисциплинарных взысканий, в качестве синонима которого выступает термин «назначение», не включает их «исполнение». Термин «наложение» в большей степени соответствует характеристике упрощённого порядка реализации дисциплинарной ответственности, когда дисциплинарное взыскание может объявляться публично в устной форме (замечание или выговор).

В случае, когда дисциплинарное взыскание назначается приказом, термином «наложение» охватываются стадии возбуждения дела, его рассмотрения по существу и принятия решения. Следует отметить, что, исходя из теории административного процесса, рассмотрение административного дела как самостоятельную стадию административно-юрисдикционного процесса можно обозначить как совокупность процессуальных действий, направленных на проверку и юридическую оценку фактических обстоятельств дела и принятие решения по делу [5, с. 178-179].

На стадии рассмотрения дисциплинарного дела решается основная задача - «разрешение дисциплинарного дела в соответствии с законом». В учебной литературе так же отмечается, что данная стадия призвана решить следующие задачи:

- 1) оценить достаточность материалов о дисциплинарном проступке для принятия решения;
- 2) оценить тяжесть дисциплинарного проступка и целесообразность наложения взыскания;
- 3) избрать меру дисциплинарного взыскания [1, с. 180].

В целях решения указанных задач субъект дисциплинарной власти, уполномоченный назначать дисциплинарное взыскание, по мнению В.А. Кудина и О.В. Прохоровой, осуществляет следующие процессуальные действия:

- 1) изучает представленные материалы и утверждает заключение по материалам служебной проверки;
- 2) даёт поручение о подготовке проекта акта о применении дисциплинарного взыскания (приказа о наложении дисциплинарного взыскания) и его визировании;
- 3) подписывает акт (приказ) о назначении применения дисциплинарного взыскания [1, с. 180].

Представляется возможным согласиться, что перечисленные процессуальные действия субъекта дисциплинарной власти являются ключевыми на стадии рассмотрения дела по существу, однако они не в полной мере отражают её содержание, как с точки зрения субъектного состава, так и последовательности правоприменительных действий и принимаемых решений.

Видится, что процессуальные действия уполномоченных субъектов на стадии рассмотрения дела и принятии по нему решения следует объединить в два этапа:

- рассмотрение дела по существу;
- принятие акта о наложении дисциплинарного взыскания.

При этом второй этап данной стадии возможен при условии, что на первом этапе будет принято решение о необходимости наложения дисциплинарного взыскания.

На этапе рассмотрения материалов дела уполномоченный руководитель (начальник) знакомится с материалами дела и дает оценку их достоверности и достаточности для принятия решения по существу (о привлечении к дисциплинарной ответственности). Так же данный этап включает проверку правильности квалификации действия (бездействия), принятие окончательного решения по вопросу о необходимости наложения дисциплинарного взыскания.

Рассмотрение дела по существу начинается с ознакомления с материалами дела и квалификации действий (бездействия) сотрудника, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, с точки зрения материальных норм, устанавливающих признаки дисциплинарного проступка.

А.В. Фёдоров формулирует следующие определения понятия «квалификация административного правонарушения»:

- (как процесс) она включает в себя: 1) выявление фактических признаков совершенного деяния; 2) выбор административно-правовых норм, в которых содержатся признаки конкретного состава административного правонарушения; 3) сопоставление одного с другим [4, с. 28];

- (как результат) - это вывод о том, что фактические признаки совершенного деяния соответствуют признакам состава административного правонарушения, предусмотренного нормой Особенной части КоАП РФ или закона (кодекса) субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, а в случаях, если диспозиция данных статей является бланкетной, то ещё и нормами других законов и/или иных нормативных правовых актов, ссылки на которые содержатся в указанной диспозиции, и юридическое закрепление данного вывода в административно-процессуальном документе (в протоколе об административном правонарушении, в постановлении по делу об административном правонарушении) [4, с. 32].

Принимая во внимание данное определение, под квалификацией дисциплинарного проступка следует понимать «установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного действия (бездействия) и признаками состава дисциплинарного проступка, предусмотренного административно-правовой нормой».

В ходе квалификации устанавливается наличие события дисциплинарного проступка и вина сотрудника его совершившего. Особое внимание обращается на выяснение в совершенном действии (бездействии) признаков объективной и субъективной стороны дисциплинарного проступка [7, с. 106-111, 125-137].

Исходя из приведенного определения можно сделать вывод, что основное содержание и назначение этапа рассмотрения дела по существу - принятие субъектом дисциплинарной власти на основе квалификации совершенных сотрудником действий (бездействия) окончательного решения о их правомерности или неправомерности (противоправности и наказуемости), виновности лица их совершивших, и необходимости применения к нему мер дисциплинарной ответственности.

При этом, указанные выводы могут быть правильными лишь тогда, когда квалифицируемые факты, установленные в ходе служебной проверки на соответствующем этапе стадии возбуждения дела:

1) правильно отражают действительность и 2) в полной мере соответствуют признакам противоправного действия (бездействия).

На данном этапе принимается одно из двух возможных принципиальных решений:

- об отсутствии в действиях (бездействии) сотрудника, в отношении которого возбуждено дисциплинарное дело, признаков дисциплинарного проступка, его невиновности, 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.

Если на стадии возбуждения производства была назначена служебная проверка, то такое решение принимается путём утверждения заключения по её результатам и фиксируется в резолютивной части заключения.

После утверждения соответствующим руководителем (начальником) заключения по результатам служебной проверки, в котором закреплены выводы о виновности лица, совершившего дисциплинарный проступок, и о необходимости применения к нему мер дисциплинарной ответственности, сотрудником (комиссией), ее проводившим, подготавливается проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания. С этого момента начинается следующий этап рассматриваемой стадии - этап принятия акта (приказа) о наложении дисциплинарного взыскания.

С юридической точки зрения данный этап включает следующие процессуальные действия: 1) подготовку проекта приказа о наложении дисциплинарного взыскания; 2) подписание проекта приказа уполномоченным руководителем (начальником).

С точки зрения процессуального содержания на данном этапе: 1) принимается решение об избрании конкретной меры дисциплинарной ответственности; 2) принятое решение оформляется в виде итогового процессуального документа.

Таким образом, на первом этапе стадии рассмотрения дисциплинарного дела устанавливается характер противоправности действия (бездействия), а на втором этапе оценивается его общественная вредность и определяется соразмерный вид дисциплинарного взыскания.

Особенностью дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел является то, что законодательство не устанавливает жёсткой зависимости по степени общественной вредности между элементами, характеризующими «противоправность» дисциплинарного проступка и его «наказуемость». Так, в ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» закреплено общее понятие дисциплинарного проступка, в котором указаны виды дисциплинарной противоправности, по содержанию являющиеся бланкетными (ч. 1 ст. 49); перечислены виды нарушений служебной дисциплины, являющиеся грубыми (ч. 2 ст. 49); установлен исчерпывающий перечень видов дисциплинарных взысканий (ст. 50).

Законодательство о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел закрепляет положения, которыми необходимо руководствоваться уполномоченным должностным лицам при выборе вида дисциплинарного взыскания. Они в определённой степени позволяют ограничить усмотрение руководителя (начальника) при выборе вида дисциплинарного взыскания, соразмерного совершенному действию (бездействию) и степени вины лица, его совершившего, но его пределы всё равно остаются достаточно широкими.

Перечень обстоятельств, которые должны приниматься во внимание при определении вида дисциплинарного взыскания, установленных в п. 40 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, завершается фразой «и другие обстоятельства», т.е. является открытым, что отличает его от перечня, закреплённого в аналогичной норме (ст. 28) ранее действовавшего в органах внутренних дел Дисциплинарного устава [3]. Так же, порядок проведения служебной проверки устанавливает, что описательная часть заключения служебной проверки должна содержать сведения о смягчающих или отягчающих ответственность сотрудника обстоятельствах.

В связи с этим необходимо обратить внимание, что формализованного перечня обстоятельств, смягчающих или отягчающих дисциплинарную ответственность сотрудника органов внутренних дел, действующее законодательство о службе в органах внутренних дел не предусматривает. Такие перечни обстоятельств в отношении военнослужащих закреплены в пунктах 3 и 4 статьи 28.5 Федерального закона от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Так, обстоятельствами, смягчающими дисциплинарную ответственность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, признаются:

- раскаяние лица, совершившего дисциплинарный проступок;
- добровольное сообщение лицом, о совершенном им дисциплинарном проступке командиру;
- предотвращение лицом, совершившим дисциплинарный проступок, вредных последствий дисциплинарного проступка, добровольное возмещение причинённого ущерба или устранение причинённого вреда;

- совершение дисциплинарного проступка в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств.

Лицо, применяющее к подчинённому, дисциплинарное взыскание, может признать смягчающими и иные обстоятельства.

Обстоятельствами, отягчающими дисциплинарную ответственность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, признаются:

- продолжение противоправного действия (бездействия), несмотря на требование командира прекратить его;

- повторное совершение такого же дисциплинарного проступка, если за первый дисциплинарный проступок к лицу, уже применялось дисциплинарное взыскание и оно в установленном порядке не снято;

- совершение двух и более дисциплинарных проступков, ни за один из которых к лицу, не было применено дисциплинарное взыскание, а также совершение одного действия (бездействия), содержащего признаки двух и более дисциплинарных проступков;

- совершение дисциплинарного проступка группой лиц;

- совершение дисциплинарного проступка в состоянии опьянения.

Представляется необходимым, закрепить аналогичные обстоятельства смягчающие или отягчающие дисциплинарную ответственность сотрудника органов внутренних дел в ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

Следующим процессуальным действием на данном этапе является издание приказа о наложении дисциплинарного взыскания.

Перечисленные в законодательстве о службе в органах внутренних дел, регламентирующем порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, положения за редким исключением, характеризуют организационно-временные требования к изданию приказа о наложении дисциплинарного взыскания, его доведению до заинтересованных лиц и личного состава. В отличие от порядка проведения служебной проверки и оформления её результатов, они не содержат требований к содержанию приказа о наложении дисциплинарного взыскания как юрисдикционного акта правоприменения.

Е.А. Шурупова отмечает, что приказ о наложении дисциплинарного взыскания, как правило, состоит из вступительной и распорядительной (приказной) частей. По её мнению, во вступительной части приказа «должен быть полностью отражен состав дисциплинарного правонарушения (его объект, субъект, объективная и субъективная сторона). Если в связи с дисциплинарным проступком проводилась служебная проверка, необходимо указать ее результаты. При этом следует обязательно указать, кем, когда, при каких условиях, какими действиями (бездействием) допущено нарушение дисциплины и в чем оно проявлялось (с указанием пункта, статьи нормативного правового акта, контракта, приказа, распоряжения и т.д.)» [6, с. 130-131].

В ходе анализа, проведенного сотрудниками ДГСК МВД России, установлено, что часть приказов «О наложении дисциплинарного взыскания» являются формальными и не соответствуют предъявляемым требованиям, так как:

- приказная часть не содержит конкретных ссылок на пункты, части, статьи нормативных правовых актов, которые своими действиями нарушил сотрудник;

- не указано, в чем выразилось нарушение, допущенное сотрудником, какое именно грубое нарушение служебной дисциплины совершил своими действиями сотрудник;

- какие последствия повлекли действия сотрудников;

- неверное вменение в вину пунктов должностных регламентов (должностных инструкций) и нормативных правовых актов МВД России [2].

Принимая во внимание указанные обстоятельства, предлагается в Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации закрепить основные требования к содержанию приказа о наложении дисциплинарного взыскания.

Исходя из того, что приказ о наложении дисциплинарного взыскания выступает способом реализации решения о необходимости наложения дисциплинарного взыскания, в том числе выводов заключения служебной проверки о виновности сотрудника, целесообразно отдельным пунктом установить следующие общие требования к содержанию приказа:

«1. В приказе о наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания должны быть указаны:

1) должность, фамилия, имя, отчество должностного лица, наложившего взыскание;

2) дата и место подписания приказа;

3) сведения о лице, в отношении которого издан приказ;

4) обстоятельства и последствия совершения сотрудником дисциплинарного проступка;

5) обстоятельства, подтверждающие вину сотрудника;

6) нормы, определяющие противоправность совершенного сотрудником (действия бездействия);

7) вид дисциплинарного взыскания.

8) сотрудники, до сведения которых должен быть доведен приказ».

В соответствии с п.9 ст. 51 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» сотрудник считается привлеченным к дисциплинарной ответственности «со дня издания приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания либо со дня публичного объявления ему замечания или выговора в устной форме». Необходимо обратить внимание, что законодатель в данной норме при характеристике момента, с которого сотрудник считается привлеченным к дисциплинарной ответственности, употребляет словосочетание «издание приказа».

Исходя из этого, «подписание приказа» уполномоченным руководителем (начальником) является формой принятия решения по делу, и одновременно моментом завершения рассматриваемой стадии, а «издание приказа» является формой и моментом привлечения лица к дисциплинарной ответственности и связано с действиями по исполнению принятого решения на одноимённой завершающей стадии производства по дисциплинарному делу.

Список литературы / References

1. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.
2. Обзор по результатам анализа причин и условий обращения в суды сотрудников органов внутренних дел с исками, связанными с увольнением, наложением дисциплинарных взысканий // Работа с личным составом в органах внутренних дел (документы и материалы 2014–2015 гг.): Сборник / под общ. ред. канд. пед. наук В.Л. Кубышко. М.: ДГСК МВД России, 2015. 304 с.
3. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 мая 1984 г. № 128-ХІ «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел» // Ведомости ВС СССР, 1984, N 19, ст. 342.
4. *Фёдоров А.В.* Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: Вопросы теории и практики: 12.00.14 / Фёдоров Александр Витальевич: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005. 171 с.
5. *Чекалина О.В.* Административно-юрисдикционный процесс: 12.00.14 / Чекалина Олеся Викторовна: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Московская государственная юридическая академия, 2003. 205 с.
6. *Шурупова Е.А.* Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект: 12.00.14 / Шурупова Екатерина Александровна: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Южно-Уральский гос. ун-т, 2015. 218 с.
7. *Шушпанов С.А.* Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: 12.00.14 / Шушпанов Сергей Александрович: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 155 с.