

© 2017 г.

Е.А. РОГОЖКИНА

## ПРОИЗВОДСТВО ПО ДИСЦИПЛИНАРНЫМ ДЕЛАМ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

*Рогожкина Елена Анатольевна* – адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России (Санкт-Петербург, Россия) (E-mail: helen441913@yandex.ru).

*Rogozhkina Elena A.* – adjunct of the department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia (Saint-Petersburg, Russia) (E-mail: helen441913@yandex.ru).

**Аннотация:** статья посвящена характеристике производства по дисциплинарным делам как виду процессуальной деятельности по реализации дисциплинарной ответственности, предусмотренной законодательством о государственной службе. Рассмотрены существующие в науке подходы к понятиям юридического и административного процессов и месту в них дисциплинарного производства.

**Abstract:** the article is devoted to the production of disciplinary cases as a type of procedural activities for the implementation of disciplinary responsibility provided by the legislation of public service. Were considered the existing science approaches to the concepts of legal and administrative processes, and their place in the disciplinary proceedings.

**Ключевые слова:** юридический процесс, административный процесс, производство по дисциплинарным делам, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание, должность государственной службы.

**Key words:** legal process, administrative process, production in disciplinary cases, disciplinary responsibility, disciplinary action, the position of the public service.

Дисциплинарное производство, а точнее “производство по дисциплинарным делам”, в юридической литературе рассматривается как вид деятельности, обеспечивающий привлечение к дисциплинарной ответственности лица, совершившего дисциплинарный проступок, который включает порядок действий субъекта дисциплинарной власти при получении информации о нарушении подчинённым служебной дисциплины.

В учебной литературе по административному праву дисциплинарное производство рассматривается как составная часть института дисциплинарной ответственности, определяющая порядок привлечения к данному виду юридической ответственности лиц, проходящих государственную службу, которое именуется также “производством по дисциплинарным делам” и относится к числу правоохранительных (административно-юрисдикционных) производств, входящих в структуру административного процесса<sup>1</sup>.

Впервые дисциплинарное производство как вид административно-процессуальной деятельности было исследовано в диссертации Ю. С. Адушкина, по мнению которого “дисциплинарное производство принадлежит

к числу *нетрадиционных* процессуальных форм”<sup>2</sup>. К основным признакам указанной процессуальной формы учёный относит “стадийность дисциплинарной процедуры”, дифференциацию данного производства по роду деятельности привлекаемых к ответственности и наличие своего специфического процессуального режима<sup>3</sup>. С его точки зрения, дисциплинарное производство по своей природе есть процессуально-правовая категория: оно процессуально оформляет установление и реализацию дисциплинарной ответственности, а в её едином правовом институте представляет собой процессуальную часть норм, регулирующих процедурные отношения, складывающиеся в связи с соответствующей правоприменительной деятельностью<sup>4</sup>.

Однако позицию о процессуальной природе норм, регламентирующих порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, как 40 лет назад, так и в настоящее время разделяют не все учёные. Связано это прежде всего с их представлениями о понятии процесса как юридической категории и административного процесса как вида юридической категории и административного процесса.

Исходя из этого, рассмотрим существующие в науке точки зрения о понятии юридического процесса

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. Учеб. для вузов. М., 2000. С. 589; Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Учеб. Первая часть. М., 2011. С. 432; Административное право. Учеб. / Под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2016. С. 587.

<sup>2</sup> Адушкин Ю. С. Теоретические вопросы советского дисциплинарного производства (Административно-процессуальный аспект). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1979. С. 6.

<sup>3</sup> См.: Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. С. 45.

<sup>4</sup> См.: там же. С. 47.

и административного процесса как его разновидности и месте в них дисциплинарного производства.

В науке общей теории права существуют различные подходы к определению границ процесса как юридической категории. А. А. Павлушина, являясь представителем “широкого” подхода к пониманию юридического процесса, утверждает, что он включает правообразовательный и правореализационный процессы. В свою очередь, правореализационный процесс по участвующим в нём субъектам подразделяется на публичный и частный. В публичном правоприменительном процессе по отсутствию или наличию спора (конфликта) учёный выделяет позитивный и юрисдикционный правоприменительные процессы. При этом если исходить из предметной характеристики юрисдикционного правоприменительного процесса, то он включает либо разрешение спора, либо применение принуждения<sup>5</sup>.

Согласно “узкого” подхода под юридическим процессом понимается только “юрисдикционная и иная охранительная деятельность органов правосудия (деятельность, направленная на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения)”<sup>6</sup>. Так, по мнению авторов (Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Мельников), “процессуальное право — это судебное процессуальное право, юридический процесс — это судебный процесс, судопроизводство”<sup>7</sup>.

Нетрудно заметить, что производство по дисциплинарным делам, будучи разновидностью юрисдикционной правоприменительной деятельности субъектов дисциплинарной власти по наложению дисциплинарных взысканий, с точки зрения “узкого” подхода к пониманию юридического процесса не является таковым, а есть вид юридического процесса (“широкий” подход). При этом ключевым для отнесения порядка привлечения к дисциплинарной ответственности к процессуальной деятельности является не существо производимых действий, а вид органа (должностного лица), осуществляющего эти действия.

Вместе с тем, исходя из содержания действий, которые включает производство по дисциплинарным делам, оно является видом процессуальной деятельности согласно как “широкому”, так и “узкому” подходу к пониманию юридического процесса. Эта процессуальная деятельность в полной мере соответствует основным свойствам процесса как юридической категории, сформулированным в теории юридического процесса<sup>8</sup>.

Процессуальная природа дисциплинарного производства как формы реализации дисциплинарной ответственности, предусмотренной законодательством о государственной службе, определяется следующими его чертами,

в которых проявляются свойства юридического процесса:

1) это — государственно-властная деятельность, посредством которой решения субъекта дисциплинарной власти облакаются в предусмотренную законом юридическую форму — приказ о наложении дисциплинарного взыскания;

2) это — внутриорганизационная деятельность соответствующих уполномоченных должностных лиц, благодаря которой реализуется правоохранительная функция соответствующего органа государственной власти;

3) это — деятельность юридическая как по содержанию, так и по своей цели и результатам. В ходе ее достигается юридический результат, модель которого заложена в санкции материальной нормы, предусматривающей дисциплинарное наказание, и оформляется в виде приказа о назначении дисциплинарного взыскания;

4) правовое регулирование этой деятельности осуществляется с помощью процессуальных норм, определяющих порядок привлечения к дисциплинарной ответственности;

5) с точки зрения содержания это — деятельность по разбирательству (рассмотрению) юридического дела по факту совершения дисциплинарного проступка, которая включает проверку обстоятельств совершённого деяния, квалификацию совершенных противоправных действий, выбор и анализ правовой нормы, подлежащей применению, принятие решения по указанному факту и его исполнение. Исходя из динамико-временной характеристики процессуальной деятельности, дисциплинарное производство состоит из стадий и процессуальных действий. К стадиям данного производства, когда дисциплинарное взыскание налагается приказом соответствующего руководителя (начальника), относятся следующие:

а) возбуждение производства по дисциплинарному делу;

б) рассмотрение дисциплинарного дела и принятие по нему решения;

в) исполнение приказа о назначении дисциплинарного взыскания;

б) это — деятельность, результаты которой документируются; юридически значимые обстоятельства индивидуальной конкретной ситуации, подлежащей разрешению, оформляются (фиксируются) в соответствующих процессуальных документах.

Перечисленные черты, характеризующие порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, позволяют рассматривать производство по дисциплинарным делам, которое ведётся в отношении лиц, замещающих должности государственной службы, как вид процессуальной деятельности, являющейся составной частью юридического процесса.

Считаем уместным обратить внимание на следующие выводы, сделанные в общетеоретических исследованиях: в развитии всех видов юридической ответственности присутствует процессуальный аспект, даже в тех случаях, когда законодательно не выделяется в качестве самостоятельного нормативный акт, регулирующий процессуальную деятельность при развитии отдельных видов юридической

<sup>5</sup> См.: Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития. Дисс. ... доктора юрид. наук. Самара, 2005. С. 223, 256.

<sup>6</sup> Лукьянова Е. Г. Процессуальное право и его место в структуре права. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 44.

<sup>7</sup> Проблемы судебного права / Под ред. В. М. Савицкого. М., 1983. С. 28.

<sup>8</sup> См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. Учеб. Изд. 2-е, перераб. и доп. СПб., 2008. С. 176, 177; Кондратьева С. Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 105.

ответственности (например, дисциплинарной)<sup>9</sup>; свою процедурно-процессуальную форму производства имеет и такой вид юридической ответственности, как дисциплинарная<sup>10</sup>, несмотря на то что из всех видов юридической ответственности именно дисциплинарная характеризуется наименьшей степенью её обеспечения процессуальными нормами<sup>11</sup>.

С учетом отраслевой принадлежности норм, регламентирующих дисциплинарную ответственность лиц, замещающих должности государственной службы, в том числе норм, регламентирующих порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, эту деятельность логично рассматривать как административно-процессуальную. Однако среди учёных-административистов нет единого мнения по данному вопросу.

После принятия в марте 2015 г. и вступления в силу с 15 сентября того же года Кодекса административного судопроизводства РФ, где административное производство считается деятельностью административно-процессуальной, популяризируется сформировавшийся в ряде западноевропейских стран **судебный** подход к пониманию административного процесса, согласно которому административный процесс сводится к административному судопроизводству. При таком понимании за рамками административного процесса оказывается не только дисциплинарное производство, но и все иные процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти, включая производство по делам об административных правонарушениях.

С учетом нового законодательства об административном судопроизводстве были предложены “интегративный” и “комплексный”<sup>12</sup> подходы к пониманию административного процесса.

Анализ указанных подходов показывает, что сторонники комплексного подхода к пониманию административного процесса рассматривают дисциплинарное производство как вид процессуальной деятельности.

Представители *интегративного* подхода полагают, что дисциплинарное производство остаётся за рамками административного процесса, под которым ими понимается только “внешневластная правоприменительная деятельность органов и должностных лиц публичной администрации, иных административно-публичных органов, а также судов (судей) по разрешению... подведомственных им административных и судебно-административных дел”<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> См.: Кондратьева С. Л. Указ. соч. С. 140.

<sup>10</sup> См.: Корнилов А. Р. Правовые процедуры института юридической ответственности. Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 80, 130, 131.

<sup>11</sup> См.: Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 116.

<sup>12</sup> Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004. С. 221–232; Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Гос. и право. 2016. № 10. С. 23.

<sup>13</sup> Административно-процессуальное право России. Учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016. С. 28.

Аргументация последних в пользу исключения из административного процесса процедур привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности основана на том, что они сходны по содержанию и осуществляются в рамках одних и тех же правовых процедур при реализации в государственных органах, относящихся к различным ветвям власти<sup>14</sup>. Разграничение юридических процессов может быть произведено только на основе объективных принципиальных различий, которые имеются в их внешневластной деятельности, с точки зрения как ее содержания, так и процессуальных форм ее осуществления<sup>15</sup>.

По поводу приведённых аргументов заметим, что дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, которые представлены в органах всех ветвей государственной власти и иных государственных органах, а также военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел как представителей различных видов государственной службы в органах исполнительной власти имеет существенные отличия, как материально-правовые, так и процессуальные.

Исследования учёных-административистов показывают, что в системе государственной службы применительно к её видам можно выделить подвиды служебной дисциплины<sup>16</sup>, а именно: дисциплину государственных гражданских служащих, воинскую дисциплину, дисциплину служащих (сотрудников) иных видов государственной службы, которые обеспечиваются в том числе соответствующими подвидами дисциплинарной ответственности. В свою очередь, дисциплинарное производство регламентируется целой системой нормативных актов, в связи с чем его содержание разнится для различных видов государственных служащих<sup>17</sup>.

К примеру, дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации по фактам совершения сотрудниками органов внутренних дел дисциплинарных проступков регулируется следующими нормативными правовыми актами: Федеральным законом “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г. (ст. 51, 51.1); Дисциплинарным уставом органов внутренних дел РФ (утв. Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377) (гл. 6–8); приказами МВД России: “Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации” от 26 марта 2013 г.; “О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации” от 6 мая 2013 г. и др.

В свою очередь, правовой основой дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации по фактам совершения федеральными

<sup>14</sup> См.: там же. С. 24.

<sup>15</sup> См.: там же. С. 25.

<sup>16</sup> См.: Капустина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 43.

<sup>17</sup> См.: Добробаба М. Б. Служебно-деликтное дисциплинарное производство в административном процессе // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 182, 183.

государственными гражданскими служащими дисциплинарных проступков является законодательство о государственной гражданской службе, а именно: Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. (ст. 58, 59, 59.3); приказ МВД России “Об утверждении Порядка проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России” от 25 декабря 2015 г.

С точки зрения теории юридического процесса процесс, как уже отмечалось, — это деятельность соответствующих органов государственной власти, посредством которой реализуются их функции (как внешневластные, так и внутриорганизационные). Изъятий в отношении внутриорганизационных функций нет, тем более когда речь идёт о реализации правоохранительной функции, в рамках которой применяется один из видов юридической ответственности.

К сожалению, следует отметить, что процессуальная терминология (возбуждение дела, его рассмотрение, вынесение решения, прекращение дела) при регламентации порядка наложения дисциплинарных взысканий и процессуальных полномочий соответствующих должностных лиц, ведущих производство по дисциплинарным делам, к примеру, в Федеральном законе “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и гл. 6 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, не используется. Процессуальные действия закреплены в законодательстве о службе в виде общих правил наложения дисциплинарных взысканий схематично, в виде элементов материально-правовой административной процедуры без их чёткой привязки к стадиям производства, а иногда и к субъектам, уполномоченным осуществлять эти действия, что не соответствует процессуальной природе производства по дисциплинарным делам.

В этой связи установленный законом порядок наложения дисциплинарных взысканий, прежде всего в случаях, когда дисциплинарное взыскание налагается приказом соответствующего руководителя (начальника) без принятия решения о проведении служебной проверки, из процедурного должен быть трансформирован в процессуальный с чёткой фиксацией полномочий лиц, ведущих производство по дисциплинарным делам.

В отношении позиции представителей судебного подхода к пониманию административного процесса отметим, что “основанием деления юридического процесса на виды является существо производимых действий, а не вид осуществляющего его органа”<sup>18</sup>. Применение дисциплинарных взысканий проходит в рамках юрисдикционной правоприменительной деятельности, соответствующей основным свойствам (чертам) процесса как юридической категории.

Кроме того, судебный подход к пониманию административного процесса противоречит п. “к” ч. 1 ст. 72

Конституции РФ, в соответствии с которым “административно-процессуальное” законодательство находится “в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации”. С учетом того, что согласно п. “г” ст. 71 “установление системы федеральных органов... судебной власти, порядка их организации и деятельности” находится в ведении Российской Федерации, п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ исходит из наличия процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти, которые могут быть предметом регулирования административно-процессуального законодательства, как федерального, так и субъектов Федерации.

Завершая анализ существующих подходов к понятию процесса и места в нём дисциплинарного производства, можно сделать вывод, что современный уровень развития теории юридического и административного процессов, нормы Конституции РФ и процессуальные нормы законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих позволяют рассматривать дисциплинарное производство как вид процессуальной деятельности и структурный элемент административного процесса, правовое регулирование которого осуществляется административно-процессуальным законодательством, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

Термин “дисциплинарное производство” является универсальным для обозначения порядка привлечения к дисциплинарной ответственности как виду юридической ответственности. Вместе с тем в правовой литературе не случайно по степени сложности выделяют два вида дисциплинарного производства: *упрощённое* — по применению дисциплинарных взысканий, объявляемых в устной форме, и *обычное* — по применению дисциплинарных взысканий, объявляемых приказами<sup>19</sup>. Как вид процессуальной деятельности дисциплинарное производство является формой разрешения *дел о дисциплинарных проступках*, т.е. второго из указанных видов дисциплинарного производства. Поэтому для именованной процессуальной формы реализации дисциплинарной ответственности более точным, на наш взгляд, будет термин “производство по дисциплинарным делам”.

Под производством по дисциплинарным делам как структурном элементе административного процесса следует понимать *урегулированный законодательством о соответствующем виде государственной службы порядок деятельности субъекта дисциплинарной власти по разрешению дел о фактах нарушения служебной дисциплины лицами, подчинёнными по службе, включая возбуждение и рассмотрение дела, принятие по нему решения и исполнение принятого решения*.

В рамках данного производства возникают административно-процессуальные отношения, обеспечивающие реализацию материально-правовых норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих.

<sup>18</sup> Павлушина А. А. Указ. соч. С. 242.

<sup>19</sup> См.: Административно-процессуальное право. Учеб. / Под ред. А. И. Каплунова. СПб., 2015. С. 178.