

На правах рукописи

Шурупова Екатерина Александровна

**ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В ОРГАНАХ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Специальность 12.00.14 — административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2015

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна
- Официальные оппоненты:** **Чаннов Сергей Евгеньевич**
доктор юридических наук, профессор,
Поволжский институт управления –
филиал РАНХиГС,
заведующий кафедрой служебного и
трудового права
- Добробаба Марина Борисовна**
кандидат юридических наук, доцент,
Кубанский государственный
университет,
доцент кафедры административного и
финансового права
- Ведущая организация:** Уральский юридический институт МВД
России

Защита диссертации состоится «13» марта 2015 г. в 15:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2015 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Служба в органах внутренних дел представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением общественной безопасности, охраной общественного порядка, защитой жизни, здоровья прав и свобод граждан, и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах.

Учитывая специфический характер деятельности органов внутренних дел, государство устанавливает повышенные требования к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел. Особое внимание уделяется недопустимости в деятельности сотрудников органов внутренних дел даже самых незначительных фактов нарушений служебной дисциплины, этических норм, а также любых иных нарушений, подрывающих авторитет органов внутренних дел и препятствующих формированию позитивного общественного мнения об их деятельности. С учетом данных требований сотрудники должны представлять собой пример строго соблюдения законности и дисциплины.

Вместе с тем, не вызывает сомнения высокий уровень латентности дисциплинарных проступков, одной из основных причин которой является значительная доля субъективизма при принятии руководителем решения о возбуждении дисциплинарного производства. Поскольку привлечение к дисциплинарной ответственности является правом, а не обязанностью представителя нанимателя (руководителя), нередки случаи злоупотребления им.

Принятые в условиях реформирования органов внутренних дел федеральные законы «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливают

основные направления деятельности органов внутренних дел, параметры их функционирования, определяют организационно-правовой статус органов внутренних дел.

Однако практика применения «нового» законодательства, регулирующего правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел, выявила некоторые пробелы правового регулирования процессуальной деятельности по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности. В сфере организации дисциплинарного производства в органах внутренних дел действует множество ведомственных нормативных правовых актов, которые страдают отсутствием коммуникаций, согласованности, а порой вступают в противоречие с нормативными актами более высокого порядка.

Указанные обстоятельства актуализируют проведение комплексного анализа и научной разработки административно-правовых аспектов дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ теоретических и правовых основ дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации, правоприменительной практики, а также разработка научно обоснованных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию действующего российского законодательства, регламентирующего порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Для достижения указанной цели предполагается решение следующих задач:

– исследовать возникновение, развитие и совершенствование дисциплинарного производства в органах внутренних дел в историко-правовом аспекте;

– раскрыть базисные характеристики (цели, задачи, принципы) и сформулировать понятие дисциплинарного производства органов внутренних дел Российской Федерации, определить виды дисциплинарных проступков, являющихся основанием для возникновения правоотношений, связанных с разрешением дисциплинарного дела;

– провести комплексный анализ правовых основ дисциплинарного производства в органах внутренних дел;

– дать характеристику должностным лицам органов внутренних дел как субъектам дисциплинарного производства;

– определить структуру дисциплинарного производства в органах внутренних дел, раскрыть теоретические и практические аспекты его стадий;

– разработать основные направления совершенствования административно-правового регулирования дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регламентирующие основания и порядок осуществления дисциплинарного производства в органах внутренних дел, практика их применения, в том числе судебная, а также научная литература в рассматриваемой сфере.

Состояние разработанности темы исследования. Теоретической основой для исследования являются труды специалистов в области административного права: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, В.А. Власова, В.В. Волкова, В.В. Денисенко, Е.В. Додина, А.С. Дугенца, Ю.М. Козлова, П.И. Кононова, А.П. Коренева, В.И. Майорова, В. М. Манохина, Д.М. Овсянко, И.В. Пановой, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Н. Г. Салищевой, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольской и др.

Различные аспекты государственно-служебных отношений освещались в работах таких ученых, как: И.Н. Барциц, Ю.М. Буравлев, С.П. Булавин, М.Б. Добробаба, С.А. Калужный, А.Ф. Ноздрачев, Е.В. Осиночкина, М.В. Пресняков, В.Н. Скобелкин, Ю.Н. Старилов, Ю.П. Соловей, А.Г. Тиковенко, С. Е. Чаннов, В.В. Черников и др.

Вопросы дисциплинарного производства на различных этапах исторического развития в той или иной степени рассматривали такие авторы, как: А. Ю. Адушкин, А.М. Артемьев, В.М. Бакун, Н.В. Белова, В.С. Бялт, Д.А. Гавриленко, В.С. Гольдман, С. П. Горбунов, О.В. Гречкина, В.С. Епанешников, А.Е. Епифанов, В.Я. Кикоть, Е.В. Климкина, А.М. Колосков, Н.В. Матвеева, Г.В. Матвиенко, Н.П. Маюров, А.В. Никифоров, Н.А. Овчинников, Т.Л. Пономарева, Г.К. Сванидзе, И. Н. Сурманидзе и др.

Однако, несмотря на повышенный интерес к дисциплинарной ответственности на государственной службе, исследование дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации в современной правовой науке не получило системной теоретической проработки. Данная правовая категория анализируется лишь в рамках общей проблематики дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел.

Указанные обстоятельства предопределили выбор данной темы диссертационного исследования.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, ранее действовавшие на территории Российской Федерации акты СССР и РСФСР, а также иные правовые акты исторического характера, регламентирующие вопросы дисциплинарного производства.

Методологической основой диссертационного исследования является диалектический метод познания правовых явлений, который позволил раскрыть вопросы дисциплинарного производства в органах внутренних дел в развитии и во взаимообусловленности с другими явлениями экономической, политической и духовной жизни общества. Общенаучные методы: логический (при последовательном освещении всей темы исследования и формулировании выводов), исторический (при рассмотрении этапов становления и развития дисциплинарного производства), историко-сравнительный (при сравнении нормативных правовых актов, регламентирующих дисциплинарное производство в органах внутренних дел на различных этапах развития общества), системно-структурный (при анализе основных характеристик дисциплинарного производства, изучении основ правового регулирования деятельности по привлечению к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел), сравнительный (при анализе административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, государственных гражданских служащих), методы конкретно-социологических исследований (при отборе, обработке и анализе информации о состоянии дисциплины в органах внутренних дел, материалов служебных проверок и судебной практики, анкетировании). В работе также использовались частно-научные методы, такие как статистический (при обобщении информации, содержащейся в публикациях, обзорах), формально-юридический (при анализе правовых актов, формулировании авторских определений, установлении классификации правовых источников, форм дисциплинарного производства в органах внутренних дел).

Эмпирическую базу исследования составили:

– материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции по вопросам, связанным с прохождением службы в органах внутренних дел;

– статистические и аналитические материалы Министерства внутренних дел Российской Федерации, Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Оренбургской области по вопросам практики привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за 2011-2013 гг.;

– архивные материалы Государственного архива Оренбургской области, Центра документации новейшей истории Оренбургской области, архива Управления Министерства внутренних дел по Оренбургской области;

– неопубликованные материалы служебных проверок за 2012-2014 гг.; результаты анкетирования 481 сотрудника органов внутренних дел, дислоцированных на территории Оренбургской области (Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Оренбургской области; подчиненных ему территориальных органов МВД России на районном уровне; организаций, созданных для реализации задач и обеспечения деятельности органов внутренних дел).

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что в ней впервые предпринята попытка в комплексной взаимосвязи рассмотреть специфику дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации в условиях существенного обновления законодательства, регулирующего правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел, с учетом высокого уровня конфликтности отношений в указанной сфере и широких дискреционных полномочий должностных лиц.

Раскрыты базисные характеристики, выявлены цели, задачи, принципы дисциплинарного производства в органах внутренних дел; обосновано авторское понимание понятий «дисциплинарное производство в органах внутренних дел», «орган внутренних дел», «служебная проверка»; обоснована авторская позиция о том, что дисциплинарное производство в органах внутренних дел может осуществляться в трех формах.

Научная новизна работы также заключается в обоснованных теоретических выводах, положениях и предложениях по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарного производства в органах внутренних дел.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации, представляет собой вид административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, осуществляемой в порядке, установленном законодательством о службе в органах внутренних дел, по разрешению дисциплинарного производства и применению уполномоченным руководителем мер дисциплинарной ответственности в целях укрепления и обеспечения служебной дисциплины.

2. Выделены специфические принципы дисциплинарного производства в органах внутренних дел, к которым следует отнести принцип дифференцированности и принцип осуществления дисциплинарного производства с соблюдением тайны исследования доказательств и требования о соблюдении конфиденциальности информации, ставшей известной при рассмотрении дисциплинарного дела.

3. Обоснована авторская позиция о том, что дисциплинарное производство в органах внутренних дел может осуществляться в трех формах: упрощенное, усеченное, полное. Каждая форма характеризуется собственной структурой, различным субъектным составом, сроками осуществления, спецификой документального оформления.

4. Предложено определение служебной проверки, под которой следует понимать административно-процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными должностными лицами в установленном законодательством порядке, по сбору, исследованию и оценке информации, необходимой для законного и объективного разрешения дисциплинарного

дела, а также проведения профилактических мероприятий по устранению причин, способствовавших совершению дисциплинарного проступка.

5. Обосновывается вывод о целесообразности закрепления в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты» права должностного лица органов внутренних дел на истребование от государственных органов, организаций и учреждений, сведений и документов, являющихся доказательствами по дисциплинарному делу.

6. Практико-прикладное исследование проблематики дисциплинарного производства в органах внутренних дел позволило выдвинуть ряд предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего дисциплинарное производство в органах внутренних дел:

– часть 6 статьи 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты» изложить в следующей редакции: «6. Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало либо должно было стать известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела – не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске, в командировке или отсутствия его на службе без уважительных причин».

– часть 2 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты» изложить в следующей редакции: «2. Сотрудник не может участвовать в проведении служебной проверки, в случае, если он:

а) является родственником или свойственником лица, в отношении которого она назначена;

б) находится в непосредственной подчиненности у лица, в отношении которого проводится служебная проверка;

в) имеются иные обстоятельства, дающие основание полагать, что он прямо или косвенно, заинтересован в результатах служебной проверки.

При наличии указанных обстоятельств сотрудник обязан подать руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшему решение о проведении служебной проверки, рапорт об освобождении его от участия в ее проведении. При невыполнении этой обязанности результаты служебной проверки считаются недействительными.

О наличии указанных обстоятельств может быть заявлено иными лицами, которым такие сведения известны, либо они могут быть рассмотрены по инициативе лица, назначающего служебную проверку».

– часть 3 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты» дополнить абзацем следующего содержания: «В качестве доказательств допускаются: объяснения сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка; объяснения иных сотрудников, государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, которым могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, совершения дисциплинарного проступка; вещественные доказательства; результаты психофизиологических исследований (обследований); пояснения специалистов по вопросам, требующим научных, технических и иных специальных знаний; информация поступившая из органов, организаций или подразделений МВД России, иных органов, учреждений и организаций; иные предметы и документы, которые могут служить средствами для обнаружения события дисциплинарного проступка и установления обстоятельств его совершения. Общеизвестные обстоятельства

и факты, установленные вступившими в законную силу судебными постановлениями, доказыванию не подлежат».

7. Внесено предложение о необходимости разработки Административного регламента по осуществлению дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации, предложен его авторский вариант.

Теоретическая значимость состоит в том, что выводы и положения, сформулированные в диссертационном исследовании, могут оказать непосредственное влияние на дальнейшее развитие административной науки и административной деятельности органов внутренних дел, расширяют научно-практическую базу для дальнейших исследований в данном направлении.

Практическая значимость работы выражается в том, что сформулированные предложения и рекомендации, содержащиеся в ней могут быть использованы в нормотворческой деятельности, направленной на разработку, изменение, признание утратившими силу, отмену правовых актов, регулирующих сферу государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, а также в учебном процессе таких дисциплин, как: «Административное право», «Служебное право» и других специальных дисциплин, а также практической деятельности подразделений по работе с личным составом, правовых подразделений, руководителей всех уровней органов внутренних дел.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет).

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в

публикациях и докладах автора на научно-практических конференциях: «Теоретические и прикладные вопросы науки и образования» (Тамбов, 31 августа 2013 года), «Актуальные проблемы административного процессуального права» (Санкт-Петербург, 21 марта 2014 года), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2014» (Челябинск, 4 апреля 2014 года), «Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития» (Москва-Запорожье, 21-22 мая 2014 года), «Социально-гуманитарные проблемы современности: человек, общество и культура» (Красноярск, 25 мая 2014 года), «Современная полиция: работа с личным составом и взаимодействие с обществом» (Тюмень, 30 мая 2014 года), «Теоретические и прикладные аспекты современной науки» (Белгород, 31 августа 2014 года).

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, определяется цель, объект, предмет, анализируется степень ее научной разработанности, нормативная и эмпирическая база, а также методологическая основа диссертационной работы, аргументируется научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, характеризуется структура работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации» состоит из трех параграфов и посвящена анализу историко-правовых основ дисциплинарного производства в органах внутренних дел, выявлению,

исследованию его отличительных признаков и правовых источников, формулированию понятийно-категориального аппарата, характеризующего дисциплинарное производство в органах внутренних дел.

Первый параграф первой главы посвящен исследованию генезиса дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации. Ретроспективный анализ содержания правовых документов, принятых в различные исторические периоды, позволил выделить четыре основных этапа возникновения, развития и совершенствования дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации.

Первый этап – монархический (начало XVIII - конец XIX веков) начинается с мая 1718 г., когда Петром I в г. Санкт-Петербурге была введена должность генерал-полицмейстера. Так в России впервые появилось не только новое звено государственного аппарата – полиция, но и впервые были определены основные требования к полицейским чиновникам, их ответственность, подчиненность, порядок наложения дисциплинарных взысканий.

Второй этап – советский (1919 г. - 1984 г.) связан с появлением и организационным построением советской рабоче-крестьянской милиции. Именно в этот период дисциплинарное производство органов внутренних дел получило бурное развитие, связанное с изданием многочисленных Дисциплинарных уставов.

Третий этап – постсоветский (декабрь 1992 г. - 2009 г.) совпадает с периодом становления Российского государства как современного демократического, трансформацией его политических, социальных и правовых институтов. Применительно к дисциплинарному производству в органах внутренних дел данный этап начинается с 23 декабря 1992 г., когда было принято Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации.

Федерации № 4202-1, и характеризуется высоким уровнем правотворчества, соблюдением юридико-технических норм.

Четвертый этап – современный (2009 г. – по настоящее время) ознаменован объявленным в декабре 2009 года Президентом Российской Федерации реформированием органов внутренних дел. Отличительной стороной этого этапа является создание новой правовой основы организации деятельности органов внутренних дел, кардинальное изменение их кадрового, финансового, материально-техническое обеспечения.

Анализ правовых источников дисциплинарного производства в органах внутренних дел показал, что им свойственна преемственность правовых предписаний с одновременным совершенствованием юридической техники, процедурных вопросов, уточнением субъектного состава, видов дисциплинарных взысканий. При этом формирование и закрепление правовых основ дисциплинарного производства неразрывно связано с совершенствованием собственно системы органов внутренних дел, реализующих внутреннюю функцию по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Во втором параграфе первой главы исследованы базисные характеристики дисциплинарного производства в органах внутренних дел, определено его место в административном процессе, раскрыты цели, задачи, отличительные черты.

Принципы дисциплинарного производства в органах внутренних дел исследуются через систему принципов их деятельности в целом. При этом выделяются общие и специальные принципы. К специальным принципам дисциплинарного производства в органах внутренних дел, которые обеспечивают эффективность юрисдикционной деятельности органов внутренних по привлечению лиц к дисциплинарной ответственности, автор относит: принцип вины, дифференцированности дисциплинарного производства, осуществления дисциплинарного производства с соблюдением тайны исследования доказательств и требования о соблюдении

конфиденциальности информации, ставшей известной при рассмотрении дисциплинарного дела.

Дисциплинарное производство в органах внутренних дел определяется в работе как вид административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой в порядке, установленном законодательством о службе в органах внутренних дел, по разрешению дисциплинарного дела и применению уполномоченным руководителем дисциплинарных мер в целях укрепления и обеспечения служебной дисциплины.

В третьем параграфе первой главы обобщены и подвергнуты анализу научные подходы на проблему правового регулирования дисциплинарного производства в органах внутренних дел в системе государственно-служебных отношений, а также правоотношений, связанных со службой в органах внутренних дел.

Анализ правовых источников дисциплинарного производства в органах внутренних дел позволил сделать вывод, что среди них отсутствует нормативный правовой акт, который бы в полном объеме был посвящен дисциплинарному производству в целом либо его отдельной стадии. Все имеющиеся источники регулируют либо отдельные стороны его осуществления, либо, в том числе иные правоотношения, связанные с прохождением службы в органах внутренних дел. Таким образом, многоуровневое отраслевое регулирование приводит к разрушению единой процессуальной формы, соблюдение которой является важным условием для успешного совершенствования дисциплинарного производства в органах внутренних дел.

Во второй главе «Специфика дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации» дана характеристика должностных лиц органов внутренних дел, участвующих в осуществлении дисциплинарного производства, стадий дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации, внесены предложения по совершенствованию законодательства.

В первом параграфе второй главы при характеристике правового статуса должностных лиц органов внутренних дел, как субъектов дисциплинарного производства, подвергнуты анализу научные взгляды к пониманию понятийной категории «орган внутренних дел». Автором уточняется содержание понятия «орган внутренних дел», характеризуются отличительные свойства правового положения сотрудников органов внутренних дел, содержание и пределы их полномочий при осуществлении дисциплинарного производства.

Рассмотрение процессуальных полномочий должностных лиц в дисциплинарном производстве позволило сделать вывод, что их объем и содержание определяется замещаемой должностью в иерархической структуре органов внутренних дел и принадлежностью к одной из трех групп:

– начальники, наделенные в установленном порядке руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел властными полномочиями. В указанную группу автором включены руководители всех уровней, а также их заместители, которым Министерством внутренних дел Российской Федерации предоставлены полномочия по наложению дисциплинарных взысканий;

– должностные лица, в отношении которых осуществляется дисциплинарное производство. К данной группе может быть отнесен любой сотрудник органов внутренних дел независимо от замещаемой должности, в том числе, являющийся начальником. Объясняется это тем, что статус начальника имеет двойственный характер (в одном случае он может выступать субъектом, осуществляющим дисциплинарно-властные полномочиями, а в другом случае – субъектом, в отношении которого такие полномочия осуществляются);

– иные должностные лица, участвующие в дисциплинарном производстве единолично либо коллегиально. В данную группу отнесены сотрудники, которым поручено осуществление дисциплинарного

разбирательства либо проведение служебной проверки, кадровое подразделение, аттестационная комиссия, иные лица, на которых возложены подготовка проекта приказа о наложении дисциплинарного взыскания и ознакомление с ним сотрудника, проверка доводов, изложенных в жалобе сотрудника на решение о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Детальный анализ полномочий должностных лиц органов внутренних дел в дисциплинарном производстве позволил сделать вывод, что, максимальной дисциплинарной властью наделен только руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а правом на принятие властных решений при осуществлении дисциплинарного производства обладают не все начальники (руководители), а лишь те, которые наделены в установленном порядке руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел соответствующими полномочиями.

Во втором параграфе второй главы исследовано содержательное наполнение стадий дисциплинарного производства, характеризующихся определенной последовательностью совершения процессуальных действий, сроками, кругом участников, спецификой процессуальных документов.

Излагается позиция, что дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации может осуществляться в трех формах: упрощенное, усеченное, полное. Обосновывается, что каждая форма характеризуется собственной структурой, различным субъектным составом, сроками осуществления, спецификой документального оформления. Наиболее простой формой развития дисциплинарного производства является упрощенное. Дисциплинарное производство в указанном случае осуществляется в связи с совершением сотрудником явного, то есть не требующего получения дополнительно информации, малозначительного по правовым последствиям нарушения служебной дисциплины. Осуществляется одним должностным лицом, как правило, непосредственным руководителем. По результатам такого производства возможно применение дисциплинарных

взысканий, как замечание и выговор (только в устной форме), что обуславливает его оперативность. Несмотря на то, что законодательно установленный срок этого производства не превышает двух недель, на практике он фактически составляет несколько дней. Его особенность заключается в том, что при его осуществлении невозможно процессуально четко разграничить стадии. Наиболее выраженными являются стадии рассмотрения дела (с вынесением решения), исполнения решения о дисциплинарном проступке (объявление дисциплинарного взыскания в публичной форме) и пересмотр вынесенного решения (только в случае обжалования).

Вторая форма – это усеченное дисциплинарное производство. В отличие от предыдущей, данная форма связана с изданием письменного акта о наложении дисциплинарного взыскания. Соответственно, в нем могут участвовать помимо должностного лица, наделенного властью, иные лица. Данная форма возможна в случаях, не требующих проверки обстоятельств совершения дисциплинарного проступка (служебной проверки), и если применение устных дисциплинарных взысканий является недостаточным или неэффективным. Для этой формы дисциплинарного производства характерны стадии возбуждения дисциплинарного дела; рассмотрения дела и вынесение решения; исполнения решения; пересмотр решения (факультативная). По результатам такого производства возможно применение дисциплинарных взысканий в виде замечания, выговора, строгого выговора, предупреждения о неполном служебном соответствии.

Третья форма – полное дисциплинарное производство, является наиболее распространенным видом административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, предусматривающим необходимость проведения служебной проверки по факту нарушения служебной дисциплины. Данная форма развития дисциплинарного производства характеризуется четко выраженными стадиями – возбуждение дисциплинарного производства, дисциплинарное разбирательство;

рассмотрение дела и вынесение решения о дисциплинарном взыскании, исполнение решения, пересмотр принятого решения (факультативная стадия). Кроме того, характеризуется более длительными сроками, документальным оформлением стадий, широким кругом субъектов, участвующих в его осуществлении как единолично, так и коллегиально, применением по его результатам, как правило, более строгих мер дисциплинарной ответственности, включая перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнение со службы в органах внутренних дел.

В целях исключения случаев злоупотребления правом на дачу объяснения, когда сотрудник, совершивший дисциплинарный проступок, не отказывается дать письменное объяснение, но и не представляет его, аргументируется целесообразность установления в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в некоторые законодательные акты» срока для реализации сотрудником, привлекаемым к дисциплинарной ответственности, права на представление письменного объяснения, истечение которого будет свидетельствовать о выполнении обязанности по затребованию объяснения независимо от того представлено оно или нет. Внесение подобного дополнения будет способствовать дисциплинированности субъектов при реализации предоставленных прав и выполнении возложенных на них обязанностей при осуществлении любой формы дисциплинарного производства.

В третьем параграфе второй главы определены пути совершенствования правового регулирования дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации на современном этапе развития.

В целях исключения случаев необоснованного затягивания момента обнаружения дисциплинарного проступка руководителем, ненадлежащим образом осуществляющим контроль за деятельностью подчиненных сотрудников, и освобождения сотрудника от дисциплинарной

ответственности в связи с истечением срока наложения дисциплинарного взыскания, предложено изложить часть 6 статьи 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты» в следующей редакции: «6. Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало либо должно было стать известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела - не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске, в командировке или отсутствия его на службе без уважительных причин».

В целях обеспечения принципа законности и объективности при проведении служебной проверки аргументирована необходимость изложить часть 2 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты» в следующей редакции: «2. Сотрудник не может участвовать в проведении служебной проверки, в случае, если он:

а) является родственником или свойственником лица, в отношении которого она назначена;

б) находится в непосредственной подчиненности у лица, в отношении которого проводится служебная проверка;

в) имеются иные обстоятельства, дающие основание полагать, что он прямо или косвенно, заинтересован в результатах служебной проверки.

При наличии указанных обстоятельств сотрудник обязан подать руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшему решение

о проведении служебной проверки, рапорт об освобождении его от участия в ее проведении. При невыполнении этой обязанности результаты служебной проверки считаются недействительными.

О наличии указанных обстоятельств может быть заявлено иными лицами, которым такие сведения известны, либо они могут быть рассмотрены по инициативе лица, назначающего служебную проверку».

Правовые нормы, регулирующие порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, не содержат перечня доказательств, посредством которых может быть получена информация, необходимая для всестороннего, объективного и полного рассмотрения дисциплинарного дела. В этой связи, предложено дополнить часть 3 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты», абзацем, устанавливающим перечень доказательств, с помощью которых устанавливается состав дисциплинарного проступка в дисциплинарном производстве.

Аргументируется мнение автора о необходимости разработки и принятия Административного регламента по осуществлению дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации, что будет способствовать упорядочению юридических действий и административных процедур, минимизации ошибок, исключению необходимости соотношения правовых норм, содержащихся в различных правовых источниках.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются выводы, формулируются предложения, направленные на совершенствование правового регулирования института дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ АВТОРА:

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах
и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: историко-правовой аспект // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 4. С. 112-115. – 0,4 п.л.

2. Шурупова Е.А. Базисные характеристики дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (61). С. 68-72. – 0,6 п.л.

3. Шурупова Е.А. Служебная проверка в дисциплинарном производстве органов внутренних дел: теория и практика // Проблемы права. 2014. № 2. С. 84-87. – 0,4 п.л.

4. Шурупова Е.А. Должностные лица органов внутренних дел как субъекты дисциплинарного производства // В мире научных открытий. 2014. № 5.2 (53). С. 885-892. – 0,4 п.л.

5. Шурупова Е.А. Проблемы дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 4. С. 208-210. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

6. Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации (исторический аспект) // Теоретические и прикладные вопросы науки и образования: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (31 августа 2013 г.). В 5 частях. Ч. III. – Тамбов: Издательство ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2013. – С. 159-162. – 0,2 п.л.

7. Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: понятие и принципы // Актуальные проблемы административного и

административно-процессуального права: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения). В 3-х частях. Ч. II – СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. – С. 187-191. – 0,3 п.л.

8. Шурупова Е.А. Правовая основа дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации // Юридические записки. – Одесса: ПОСТСКРИПТУМ, 2014. № 2. – С. 77-82. – 0,4 п.л.

9. Шурупова Е.А. Исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания на сотрудников органов внутренних как стадия дисциплинарного производства // Теоретические и прикладные аспекты современной науки: Сборник научных трудов по материалам II Международной научно-практической конференции (31 августа 2014 г.) / Под общ. ред. М.Г. Петровой. – Белгород : ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2014. В 2-х частях. Ч. II. – С. 109-113. – 0,3 п.л.

10. Шурупова Е.А. К вопросу об определении понятия «орган внутренних дел» // Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития: тезисы докладов международной дистанционной научно-практической конференции (г. Москва-Запорожье, 21-22 мая 2014 г.). – Москва-Запорожье: ЗНУ, 2014. – С. 279-281. – 0,2 п.л.

11. Шурупова Е.А. К вопросу о правовом регулировании дисциплинарного производства в органах внутренних дел // Актуальные проблемы права России и стран СНГ– 2014: Материалы XVI Международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора, доктора юридических наук, Заслуженного деятеля Высшей школы Юрия Даниловича Лившица (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 4 апреля 2014 г.). – Челябинск : Цицеро, 2014. С. 186-188. – 0,3 п.л.