



На правах рукописи

Бялт Виктор Сергеевич

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОТРУДНИКОВ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

12 МАЙ 2011

Москва - 2011

Диссертация выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор

Шурухнов Николай Григорьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук

Старовойтов Александр Александрович

кандидат юридических наук, доцент

Трегубова Елена Валентиновна

Ведущая организация –

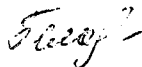
ГОУ ВПО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого»

Защита диссертации состоится 26 мая 2011 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» апреля 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена как теоретической, так и практической значимостью вопросов, связанных с наличием и функционированием института дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, а также с необходимостью общей характеристики производства по привлечению их к дисциплинарной ответственности.

Начавшиеся в конце прошлого века полномасштабные преобразования в России и последовавшие за ними изменения конституционного и иного законодательства коснулись и вопросов государственной службы Российской Федерации. Одним из главных направлений ее реформирования является повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, что в частности должно подразумевать конкретизацию правового статуса государственного служащего, то есть четкое правовое закрепление обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих.

Применительно к системе МВД вопросы привлечения к ответственности сотрудников органов внутренних дел на сегодняшний момент являются одними из актуальнейших в государстве, поскольку назрел момент коренных преобразований в Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, выступая 18 февраля 2010 года на расширенном заседании Коллегии МВД России по итогам работы органов внутренних дел в 2009 году, четко определил одно из направлений совершенствования деятельности ведомства – усиление ответственности сотрудников МВД.

Среди видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность в органах внутренних дел занимает особое место, так как вероятность применения дисциплинарного взыскания к сотруднику органов внутренних дел заметно выше чем, например, мер административной и

уголовной ответственности. Между тем, приходится констатировать, что институту дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел в его существующем виде присущи серьезные недостатки. Подтверждением тому служит устойчивая тенденция роста служебных проступков среди личного состава органов внутренних дел. Количество сотрудников, допустивших нарушение служебной дисциплины, практически каждый год возрастает. Так, в 2002 г. их число составило 127129 человек, в 2003 г. – 130105 (+2,3 %), в 2004 г. – 132725 (+2,0 %), в 2005 г. – 143704 (+8,3 %), в 2006 г. – 146324 (+1,8 %), в 2007 г. – 141417 (-3,4 %), в 2008 г. – 146033 (+3,3 %), в 2009 г. – 157107 (+7,6 %) человек. Действующие нормы о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел содержат ряд пробелов и противоречат федеральному законодательству. Так, например, не раскрывается понятие дисциплинарного проступка, отсутствует нормативное закрепление принципов его реализации. Значительные пробелы имеют нормы, регулирующие порядок привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности. В результате полнота и объективность разбирательства при совершении сотрудником дисциплинарного проступка зависят не от точного соблюдения правовых норм, а ставятся в прямую зависимость от усмотрения и уровня правовой культуры лиц, налагающих дисциплинарные взыскания. Эти и другие причины создают объективные предпосылки для издания нового нормативного правового акта, посвященного вопросам дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, а именно – Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, востребованность института дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел в государственно-служебных отношениях, с одной стороны, и не отвечающая потребностям практики степень правовой регламентации рассматриваемого института, с другой стороны, обуславливают актуальность объекта научного поиска.

Степень разработанности темы исследования. В силу своей актуальности проблема дисциплинарной ответственности уже становилась

объектом научного анализа. Различные ее аспекты отражены в трудах российских теоретиков права С.С. Алексеева, Б.Т. Базылева, И.Л. Бачило, С.Н. Братуся, Ю.А. Денисова, О.Э. Лейста, И.С. Самощенко.

Среди источников по общим вопросам государственного управления, управления в сфере обеспечения правопорядка и трудового права применительно к теме исследования следует отметить работы А.А. Абрамовой, Н.Н. Бородина, Л.М. Колодкина, В.Н. Кудрявцева, В.М. Манохина, С.П. Матвеева, В.Н. Скобелкина, Л.А. Сыроватской.

В науке административного права проблема дисциплинарной ответственности в той или иной мере привлекала внимание Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Д.А. Гавриленко, Б.И. Жерлицына, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, С.И. Котюргина, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникину, А.П. Шергина.

Вопросам дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел посвящены работы В.В. Касюлина, Х.Х. Лойта, Н.П. Маюрова, А.В. Никифорова, А.Н. Позднякова, С.Б. Полякова, Н.В. Попова, А.Н. Роши, А.В. Сухинина, В.М. Шамарова.

Следовательно, саму проблему дисциплинарной ответственности нельзя считать новой. Однако необходимо учитывать, что основные научные труды, посвященные правовым вопросам дисциплинарной ответственности, как в целом государственных служащих, так и сотрудников органов внутренних дел в частности, были опубликованы, в основном, до принятия ныне действующих нормативных правовых актов, регулирующих прохождение государственной службы.

Объект диссертационного исследования – совокупность общественных отношений материально-правового и процессуального характера, складывающихся в сфере института дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регламентирующие условия и порядок привлечения сотрудников органов

внутренних дел к дисциплинарной ответственности, а также правоприменительная деятельность по осуществлению дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

Целью работы является разработка предложений, направленных на оптимизацию норм, устанавливающих основание дисциплинарной ответственности, виды дисциплинарных взысканий, а также определяющих порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих задач:

- раскрыть сущность и значение служебной дисциплины в органах внутренних дел;

- обосновать и сформулировать понятия «дисциплинарный проступок в органах внутренних дел» и «дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел»;

- исследовать систему принципов, определяющих основы процессуальной деятельности по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности;

- проанализировать правовые нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность сотрудников органов внутренних дел, с точки зрения их соответствия современному законодательству и задачам укрепления законности и дисциплины в системе МВД России;

- исследовать специфику стадий дисциплинарного производства в органах внутренних дел;

- разработать предложения, направленные на совершенствование процессуальных норм привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности;

- проанализировать сущность института дисциплинарной практики в органах внутренних дел, установить его структуру.

Методологическая основа исследования. Являясь комплексной проблемой, тема диссертационного исследования освещается с учетом

достижений теории государственного управления, общей теории права, наук административного, трудового, гражданского и административно-процессуального права.

Исследование темы базируется на всеобщем диалектико-материалистическом методе понимания государственно-правовых явлений, а также на таких общенаучных методах как анализ, синтез, системный и функциональный подход. Используются также частные методы научного познания: формально-юридический, исторический, сравнительно-правовой, статистический.

Теоретическую основу диссертации составляют труды отечественных ученых по проблемам административно-правового регулирования общественных отношений, общей теории права, конституционного, административного, трудового, гражданского права, науки управления, а также работы по философии, социологии и педагогики.

Нормативную базу исследования составляют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, действующее федеральное законодательство, нормативные правовые акты, регулирующие вопросы дисциплинарной ответственности различных категорий государственных служащих, нормативные акты МВД России, касающиеся темы диссертационного исследования.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические данные Департамента кадрового обеспечения МВД России о нарушениях служебной дисциплины в органах внутренних дел в период с 2002 по 2009 годы, а также судебная практика по рассмотрению дел, связанных с установлением законности применения к сотрудникам органов внутренних дел дисциплинарных взысканий.

Научная новизна диссертационного исследования. Диссертация представляет собой комплексное исследование широкого круга проблем, связанных с реализацией института дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, рассмотренных с позиции его

соответствия как обновленному законодательству в сфере государственно-служебных отношений, так и задачам укрепления законности и дисциплины в системе МВД России. В работе осуществлен сравнительный анализ нормативных правовых актов, посвященных институту дисциплинарной ответственности сотрудников различных правоохранительных органов Российской Федерации, сотрудников органов внутренних дел стран СНГ, а также различных категорий работников в транспортной сфере.

Полученные результаты позволили выявить имеющиеся на сегодняшний момент пробелы правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, противоречия ведомственных актов федеральному законодательству. В диссертации предложен проект нового нормативного правового акта, регулирующего условия и порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, в котором учтены особенности правового регулирования служебной дисциплины в других правоохранительных органах, последние изменения в законодательстве о государственной службе в Российской Федерации, а также ратифицированные Российской Федерацией международные правовые акты.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Дисциплинарная ответственность сотрудника органов внутренних дел – это вид юридической ответственности, которая заключается в обязанности сотрудника органов внутренних дел, совершившего нарушение установленного законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами порядка и правил поведения, как в служебное, так и во внеслужебное время, в отношении которого установлена его вина, претерпевать неблагоприятные последствия, возлагаемые на него непосредственным или прямым начальником с целью оказания воспитательного и превентивного воздействия.

2. Правовые нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность сотрудников органов внутренних дел, не содержат четкого перечня принципов

дисциплинарной ответственности. Принципы дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел находят свое отражение в нормативных правовых актах преимущественно в «скрытом виде», при котором их обнаружение возможно только путем анализа законодательства, регламентирующего то или иное правовое явление. Такое «скрытое» закрепление правовых принципов создает определенные сложности для правоприменителя.

Система принципов, определяющих основы процессуальной деятельности привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, нуждается в нормативном закреплении и должна включать в себя два блока:

а) общеправовые принципы юридической ответственности: законность, справедливость, неотвратимость, целесообразность и своевременность;

б) принципы, обусловленные спецификой дисциплинарной ответственности: принцип виновной ответственности и принцип недопустимости удвоения ответственности.

3. Из перечня дисциплинарных взысканий, применяемых к сотрудникам органов внутренних дел, необходимо исключить взыскание в виде снижения в специальном звании на одну ступень.

4. В действующих нормативных правовых актах о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел отсутствуют нормы, конкретизирующие стадии производства по привлечению к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарное производство в органах внутренних дел должно включать в себя четыре обязательных стадии: возбуждение дисциплинарного производства, рассмотрение дисциплинарного дела, принятие решения и исполнение принятого решения, а также факультативную стадию – пересмотр решения о дисциплинарном взыскании.

5. Процессуальные нормы по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности на сегодняшний день имеют существенные недостатки и нуждаются в совершенствовании:

а) необходимо определить перечень обстоятельств, исключających привлечение сотрудников к дисциплинарной ответственности, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих дисциплинарную ответственность;

б) следует нормативно закрепить обязанность субъектов дисциплинарной власти документально фиксировать моменты стадии дисциплинарного производства, связанные с отказом сотрудника, привлекаемого к ответственности, от медицинского освидетельствования на состояние опьянения, от подписи при ознакомлении с приказом о применении дисциплинарного взыскания;

в) необходимо четко прописать порядок обжалования сотрудниками дисциплинарных взысканий с установлением конкретных сроков подачи жалобы.

6. Дисциплинарная практика в органах внутренних дел представляет собой совокупность деятельности должностных лиц органов внутренних дел, наделенных дисциплинарной властью (субъектов дисциплинарной практики), выраженной, как правило, в форме издания приказов по применению дисциплинарных взысканий и поощрений, направленной на поддержание в подразделении определенного уровня служебной дисциплины и обобщенной статистической информации о применении различных видов дисциплинарных взысканий и поощрений.

7. Предлагается авторский проект Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что оно позволяет отразить современное видение проблем дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел и, в силу этого может способствовать дальнейшему научному анализу вопросов предупреждения деликтного поведения сотрудников органов внутренних дел,

улучшению правового регулирования, а также совершенствованию практики применения норм о привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, данное исследование может способствовать формированию методического материала, отражающего последние изменения в законодательстве, необходимого для образовательного процесса в ведомственных учебных заведениях МВД России.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета и рекомендована к защите. Основные положения и теоретические выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, опубликованы в монографии, научных статьях и учебных пособиях, а также отражены в выступлениях автора на международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов по профилактике, раскрытию и расследованию преступлений» (Санкт-Петербург, 29 сентября 2006 г.), межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической теории и практики совершенствования государственного управления в Российской Федерации» (Москва, 24 ноября 2009 г.), ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 5 марта 2010 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Министерство внутренних дел Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра» (Санкт-Петербург, 12 ноября 2010 г.) и др.

Результаты исследования нашли применение в практической деятельности управления по работе с личным составом ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Управления на транспорте МВД РФ по Северо-Западному Федеральному округу, а также внедрены в учебный

процесс юридического факультета Псковского государственного педагогического университета имени С.М. Кирова.

Основные положения диссертационного исследования изложены в четырнадцати опубликованных научных статьях, семь из которых опубликованы в ведущих изданиях из числа рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена ее предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, дается оценка степени разработанности проблемы, раскрываются объект и предмет исследования, определяются его цель, задачи, методологическая и теоретическая основы, обосновывается научная новизна диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, выявляется теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования, приводятся сведения о структуре работы.

Первая глава «Общая характеристика дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел» включает в себя три параграфа: (§1) *«Понятие дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел»*; (§2) *«Принципы дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел»*; (§3) *«Законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность сотрудников органов внутренних дел»*.

В *первом параграфе* автор исследует понятие дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел. С этой целью рассматриваются различные точки зрения на определение ответственности, выявляются отличия дисциплинарной ответственности от уголовной и

административной, анализируются такие понятия как «служебная дисциплина» и «дисциплинарный проступок».

Дисциплинарную ответственность в научной литературе понимают по-разному. Одни ученые (Овсянко Д.М., Плюхин Н.В.) указывают на то, что дисциплинарная ответственность – это применение (наложение) мер дисциплинарного воздействия к виновному, другие (Скобелин В.Н., Никифоров А.В.) понимают под дисциплинарной ответственностью обязанность отвечать за свои действия и претерпевать за это определенные ограничения. Автор полагает, что при выявлении сущности дисциплинарной ответственности следует избегать крайностей. Дисциплинарная ответственность должна рассматриваться в совокупности и как наказание, то есть факт применения соответствующего взыскания, и как определенное правовое состояние после этого.

Анализируя законодательство об уголовной, административной и дисциплинарной ответственности, диссертант формулирует основные отличия правового регулирования дисциплинарной ответственности: отсутствие в действующем законодательстве конкретного перечня деяний, за которые наступает дисциплинарная ответственность; отсутствие в дисциплинарном законодательстве обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, а также обстоятельств, исключающих привлечение к дисциплинарной ответственности; наличие обязательной служебной подчиненности между лицом, налагающим взыскание, и лицом, привлекаемым к ответственности; отсутствие основных и дополнительных видов наказания при привлечении к дисциплинарной ответственности, за дисциплинарный проступок может налагаться только одно взыскание; упрощенный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности.

Дисциплина – неотъемлемый элемент жизни и деятельности любой организации как объединения людей. Она направлена на обеспечение единства членов организации и достижение поставленных целей, выступает в качестве необходимого условия всякой общей работы. Дисциплина в

зависимости от характера регулируемых общественных отношений подразделяется на общественную и государственную. Одной из отраслевых разновидностей государственной дисциплины является служебная дисциплина. По мнению автора, служебную дисциплину в органах внутренних дел нужно рассматривать как состояние, характеризующее фактическое исполнение сотрудниками установленных правил, закрепляющих их права, обязанности и ограничения, как при реализации своих должностных полномочий, так и во внеслужебное время.

Понятие дисциплинарного проступка определено в законодательстве лишь для некоторых категорий государственных служащих. Для сотрудников органов внутренних дел указанная дефиниция, к сожалению, отсутствует. Сущность дисциплинарного проступка в работе раскрывается путем рассмотрения его состава. Анализируются элементы состава проступка: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона. С точки зрения соискателя дисциплинарный проступок в органах внутренних дел представляет собой виновное деяние (действие или бездействие), совершенное сотрудником, нарушающее установленный порядок поведения на службе и вне ее, за которое может быть наложено одно из предусмотренных дисциплинарных взысканий.

Второй параграф посвящен анализу принципов дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел. Диссертант подчеркивает отсутствие в научной литературе единого мнения о понятии принципов юридической ответственности, отсутствие единства теоретических взглядов на систему этих принципов, заостряет внимание на необходимости нормативного закрепления системы принципов ответственности.

В исследовании автор предлагает систему принципов дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, включающую в себя два блока: общеправовые принципы юридической ответственности и принципы, обусловленные спецификой дисциплинарной ответственности.

К общеправовым принципам юридической ответственности относятся следующие принципы: законность, справедливость, неотвратимость, целесообразность и своевременность. К принципам, обусловленным спецификой дисциплинарной ответственности – принцип виновой ответственности и недопустимость удвоения ответственности.

Принцип виновой ответственности предполагает, что лицо может быть привлечено к ответственности только при установлении его вины. Принцип виновой ответственности традиционен для «наказательных» видов юридической ответственности. Институт дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел находится в сфере публичного, а не частного права. Следовательно, при привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, должна действовать презумпция невиновности.

В научной литературе вопрос о возможности совмещения дисциплинарной и других видов ответственности решается противоречиво. Одни ученые (Лазарев В.В., Адушкин Ю.С.) придерживаются мнения о неприемлемости сочетания разных видов ответственности за один проступок, другие (Бахрак Д.Н., Жукова Ю.А.) совмещение, например, дисциплинарной и административной ответственности оценивает положительно, усматривая в нем тенденцию повышения роли административной ответственности в охране правопорядка. В работе диссертант обосновывает недопустимость привлечения за одно правонарушение к нескольким видам ответственности. В рассматриваемом вопросе сочетания различных видов ответственности есть исключение – это совмещение дисциплинарной и материальной ответственности. Комбинирование дисциплинарной и материальной ответственности прямо зафиксировано в нормативных правовых актах, регулирующих дисциплинарную ответственность некоторых государственных служащих.

В *третьем параграфе* автор рассматривает и анализирует нормативные правовые акты, касающиеся дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел.

В исследовании диссертант утверждает, что процесс прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел регулируется нормами как административного, так и трудового права. Нормы трудового права могут быть применены к сотрудникам органов внутренних дел, если они не противоречат законодательству о службе в органах внутренних дел при сходности некоторых правоотношений с трудовыми. Это возможно в случаях прямого указания в нормативных правовых актах о прохождении службы в органах внутренних дел или при наличии в них пробелов путем аналогии. Регулирование отношений, связанных с совершением сотрудниками органов внутренних дел дисциплинарных проступков, осуществляется только нормами административного права.

Правовые нормы о прохождении службы в органах внутренних дел, устанавливая до недавнего времени среди возможных причин увольнения сотрудников такое основание, как «за грубое нарушение либо систематическое нарушение дисциплины», не разъясняли, что является грубым, а что систематическим нарушением дисциплины. Наличие этого обстоятельства ставило под сомнение объективность привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности. Новый Дисциплинарный устав сотрудников органов внутренних дел должен, безусловно, определять, что является систематическим нарушением служебной дисциплины, а также содержать конкретный и обоснованный перечень грубых нарушений служебной дисциплины, за которые может быть применено такое дисциплинарное взыскание, как увольнение из органов внутренних дел.

Автор в работе предлагает считать систематическим нарушением служебной дисциплины повторное совершение в течение года дисциплинарного проступка сотрудником, имеющим дисциплинарное взыскание, а также приводит следующий перечень грубых нарушений

служебной дисциплины, за которые может быть применено такое дисциплинарное взыскание, как увольнение из органов внутренних дел:

- невыполнение сотрудником обязанностей:

а) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы (если только данное деяние не подпадает под действия норм Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);

б) исполнять приказы прямых начальников, за исключением незаконных или не имеющих отношения к исполнению им служебных обязанностей;

в) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан;

- утрата сотрудником табельного оружия;

- утрата сотрудником служебного удостоверения;

- появление сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;

- управление служебным либо личным транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения;

- прогул, в том числе отсутствие сотрудника на службе более четырех часов в течение установленного ежедневного служебного времени без уважительных причин;

- несоблюдение сотрудником органов внутренних дел ограничений, установленных Федеральным законом «О полиции», другими федеральными законами и Положением о службе в органах внутренних дел.

Вторая глава «Механизм административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел» включает в себя три параграфа: (§1) «*Стадии дисциплинарного производства в органах внутренних дел*»; (§2) «*Основные направления совершенствования процессуальных норм по привлечению к дисциплинарной ответственности*

сотрудников органов внутренних дел»; (§3) «Дисциплинарная практика в органах внутренних дел».

В *первом параграфе* исследуются стадии дисциплинарного производства.

В отношении определения и количества стадий производства по делам о привлечении к дисциплинарной ответственности среди ученых имеются различные подходы.

По мнению диссертанта, дисциплинарное производство в органах внутренних дел представляет собой нормативно урегулированную деятельность полномочных субъектов по рассмотрению и разрешению дел о дисциплинарных проступках, заключающуюся в совокупности процессуальных действий по применению к подчиненным по службе мер дисциплинарной ответственности. Производство по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности включает следующие стадии: возбуждение дисциплинарного производства, рассмотрение дисциплинарного дела, принятие решения, исполнение принятого решения и пересмотр решения о дисциплинарном взыскании (факультативная стадия).

Содержание стадии возбуждения дисциплинарного производства заключается в том, что наделенные дисциплинарной властью должностные лица по факту выявленного или предполагаемого проступка возбуждают вопрос об ответственности виновного либо об установлении такового и его наказании. Дисциплинарное производство может быть возбуждено как самим субъектом дисциплинарной власти лично, так и его распоряжением о проведении служебной проверки или направлением представления вышестоящему должностному лицу.

Сущность стадии рассмотрения дисциплинарного дела заключается в разрешении индивидуального дела о нарушении служебной дисциплины. Назначение данной стадии состоит в решении главной задачи дисциплинарного производства – объективном рассмотрении дела и

установлении вины привлекаемого к ответственности в совершении дисциплинарного проступка.

По результатам рассмотрения дисциплинарного дела субъект дисциплинарной власти принимает одно из следующих решений: а) не привлекать лицо к дисциплинарной ответственности, ограничившись мерами убеждения (напоминанием о необходимости добросовестного исполнения служебных обязанностей), в связи с отсутствием события или состава проступка, истечением сроков давности, установлением факта уже состоявшегося дисциплинарного или общественного воздействия за тот же проступок, либо при наличии других исключających производство обстоятельств; б) привлечь лицо к дисциплинарной ответственности, используя свою власть или ходатайство об этом перед вышестоящим начальником.

Содержание стадии исполнения принятого решения включает в себя: доведение до сведения лица, совершившего дисциплинарный проступок, избранной меры дисциплинарного взыскания и обеспечение ее исполнения; учет наложенного взыскания; снятие взыскания.

Пересмотр решения о дисциплинарном взыскании возможен в случае обжалования самим сотрудником наложенного на него взыскания или в результате проведения контрольно-надзорных мероприятий и имеет своим назначением проверку законности и обоснованности наложенного взыскания на сотрудника, подвергнутого наказанию, в целях обеспечения его прав и законных интересов.

Во *втором параграфе* автор предпринимает попытку сформулировать ряд предложений, направленных на устранение некоторых пробелов и противоречий, имеющих в правовых нормах, регулирующих вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел.

Отмечая, что дисциплинарная ответственность из всех видов юридической ответственности характеризуется наименьшим уровнем обеспеченности процессуальными нормами, диссертант обращает внимание на

то, что в нормативных правовых актах о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, в отличие от законодательства об уголовной и административной ответственности, отсутствуют нормы, устанавливающие обстоятельства, исключающие производство по делу о нарушении служебной дисциплины, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность. В исследовании диссертант приводит следующий перечень указанных обстоятельств.

Обстоятельствами, исключающими дисциплинарное производство, являются:

- отсутствие события дисциплинарного проступка;
- отсутствия состава дисциплинарного проступка;
- истечение установленных сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности;
- привлечение лица за совершенное правонарушение к уголовной или административной ответственности;
- увольнение лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, из органов внутренних дел;
- смерть лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности.

Обстоятельствами, смягчающими дисциплинарную ответственность, признаются:

- раскаяние лица, совершившего дисциплинарный проступок;
- добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда.

В качестве обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность, могут быть признаны и другие.

Обстоятельствами, отягчающими дисциплинарную ответственность, признаются:

- продолжение сотрудником поведения, нарушающего служебную дисциплину, несмотря на предупреждение начальника о недопустимости таких действий (бездействий);

- повторное совершение дисциплинарного проступка сотрудником, имеющим неснятое дисциплинарное взыскание;
- групповое нарушение служебной дисциплины;
- совершение дисциплинарного проступка, ставшего достоянием общественности, подрывающего авторитет всей службы.

Указанный перечень обстоятельств является исчерпывающим.

В работе соискатель подчеркивает необходимость нормативного закрепления обязанностей субъектов дисциплинарной власти документально фиксировать некоторые моменты дисциплинарного производства.

Так, в частности, при наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника органов внутренних дел за пребывание на службе в состоянии опьянения важным моментом является регистрация факта опьянения. При этом субъектам дисциплинарной власти предписано руководствоваться результатами медицинского освидетельствования, а в случае отказа сотрудника от освидетельствования – показаниями не менее двух свидетелей. По мнению диссертанта, представляется целесообразным в случае отказа сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения или невозможности такового предусмотреть необходимость составления акта, в котором указывались бы признаки, свидетельствующие о состоянии опьянения.

После наложения на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания субъект дисциплинарной власти должен ознакомить сотрудника под расписку с приказом о применении в отношении его дисциплинарного взыскания. Согласно сложившейся судебной практике, наличие подписи работника на приказе о применении дисциплинарного взыскания является безусловным доказательством того, что работник с применяемыми к нему мерами ознакомлен. Однако срок, в течение которого сотруднику должно быть сообщено о взыскании, действующими нормативными правовыми актами органов внутренних дел не установлен, из чего следует, что срок давности исполнения взысканий в один месяц можно

рассматривать и как максимальный срок объявления о наложенном дисциплинарном взыскании. Автор утверждает, что в нормах о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел следует зафиксировать обязанность начальника в течение пяти дней со дня подписания приказа о применении к сотруднику дисциплинарного взыскания вручать ему под расписку копию данного приказа с указанием оснований его применения, а в случае отказа сотрудника от подписи в получении копии приказа – составлять соответствующий акт. Упомянутый акт необходим для процессуального закрепления факта ознакомления привлекаемого к ответственности сотрудника с приказом о наказании и являлся бы гарантией соблюдения установленных правил привлечения к дисциплинарной ответственности в случае обжалования сотрудником данного взыскания.

В работе соискатель обосновывает необходимость более четко урегулировать порядок обжалования сотрудниками органов внутренних дел наложенных дисциплинарных взысканий с установлением конкретных сроков подачи жалобы. Весьма спорным является установленный в статье 66 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации порядок обжалования некоторых видов дисциплинарных взысканий. Из смысла обозначенной статьи следует, что для таких видов дисциплинарных взысканий как понижение в должности, снижение в специальном звании и увольнение из органов внутренних дел установлена определенная последовательность обжалования – сначала в административном порядке, а только затем в судебном. Право каждого обращаться в суд за восстановлением его прав провозглашено в международных нормативных правовых актах, зафиксировано в Конституции Российской Федерации, установлено в федеральном законодательстве. Для таких категорий государственных служащих как, например работники прокуратуры, сотрудники таможенных органов, государственные гражданские служащие предусмотрен порядок обжалования дисциплинарных взысканий, не ограничивающий право сотрудника сразу обратиться в суд. Вследствие этого, недопустимо

регламентировать последовательность процесса обжалования для определенных видов дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников органов внутренних дел. Диссертант полагает, что в нормативных правовых актах о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел необходимо закрепить норму, которая устанавливала бы наличие двух способов обжалования дисциплинарных взысканий – административного и судебного, с конкретно установленными сроками. Одновременно сотруднику было бы предоставлено право самому выбирать порядок обжалования наложенного дисциплинарного взыскания – административный, судебный порядок или тот и другой одновременно.

В *третьем параграфе* автор обращается к вопросам, связанным с дисциплинарной практикой в органах внутренних дел. В работе для уяснения сущности института дисциплинарной практики рассматриваются и анализируются такие ее элементы как предмет, функции, субъекты, формы и методы дисциплинарной практики.

Дисциплинарная практика в органах внутренних дел включает в себя деятельность должностных лиц органов внутренних дел по применению дисциплинарных взысканий и поощрений и обобщенную статистическую информацию о применении различных видов дисциплинарных взысканий и поощрений.

Субъектом дисциплинарной практики в органах внутренних дел может быть лицо, обладающее как минимум правовым статусом сотрудника органов внутренних дел и наделенное определенным объемом дисциплинарной власти. Исходя из определения сотрудников органов внутренних дел, содержащегося в статье 1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, статус сотрудника органов внутренних дел включает в себя три элемента: гражданство, должность, специальное звание. Под дисциплинарной властью понимается совокупность полномочий, предоставленных определенным должностным лицам, по применению мер поощрения и мер дисциплинарных взысканий к подчиненным по службе сотрудникам. Объем

дисциплинарной власти в органах внутренних дел зависит от должности, которую занимает начальник.

Таким образом, субъект дисциплинарной практики в органах внутренних дел – это лицо, назначенное на должность начальствующего состава органов внутренних дел и обладающее определенным объемом дисциплинарной власти, зависящим от занимаемой им должности. Вследствие чего диссертант констатирует, что доминирующим элементом, определяющим правовой статус субъекта дисциплинарной практики в органах внутренних дел является занимаемая им должность.

В заключении подводятся итоги исследования, обобщаются выводы и предложения по рассматриваемой проблеме.

В приложении к диссертации помещается проект Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, который состоит из семи глав и четырех приложений. Указанный проект содержит материальные и процессуальные нормы, регулирующие основание и порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, регламентирует права и ответственность субъектов дисциплинарной практики по применению поощрений и дисциплинарных взысканий, устанавливает порядок обжалования дисциплинарных взысканий.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих научных работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определённых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Бялт В.С., Маюров Н.П. Проблемы административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 6. – С. 176-179. – (0,7/0,4 п.л.).

2. Бялт В.С., Маюров Н.П. Актуальные вопросы некоторых дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников милиции //

Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 1. – С. 256-259. – (0,7/0,4 п.л.).

3. Бялт В.С., Маюров Н.П. К вопросу о совершенствовании процедуры привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2010. № 3. – С. 125-128. – (0,7/0,4 п.л.).

4. Бялт В.С., Маюров Н.П. Совершенствование дисциплинарных правоотношений в органах внутренних дел // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. – С. 225-229. – (0,7/0,4 п.л.).

5. Бялт В.С., Маюров Н.П. Правовое регулирование дисциплинарных правоотношений в милиции (1917-2010 гг.) // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 1. – С. 203-206. – (0,7/0,4 п.л.).

Монографии:

6. Бялт В.С. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел: Псков: ПГПУ, 2009. – 208 с. – 13,0 п.л.

Учебные пособия:

7. Бялт В.С., Маюров Н.П., Потапов Ю.А., Тимина Т.Н. Служебная дисциплина, законность и противодействие коррупции в органах внутренних дел: Учебное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2010. – (4,0/1,0 п.л.). – 64 с.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

8. Бялт В.С. Актуальные проблемы дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел на современном этапе развития правоохранительной системы Российской Федерации // Вестник молодых ученых. 2006. № 2. – С. 104-108. – 0,6 п.л.

9. Бялт В.С. Основные направления совершенствования процессуальных норм по привлечению к дисциплинарной ответственности

сотрудников органов внутренних дел // Конституционное общество и проблемы совершенствования законодательства: Сб. научных трудов / Под общ. ред. В.М. Боера. – СПб.: СПб ГУАП. 2007. – С. 126-136. – 0,6 п.л.

10. Бялт В.С. Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2 (38). – С. 88-95. – 0,8 п.л.

11. Бялт В.С. Некоторые проблемные вопросы применения в органах внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде увольнения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 4 (40). – С. 38-41. – 0,5 п.л.

12. Бялт В.С., Маюров Н.П. Правовые основы службы в органах внутренних дел: состояние и перспективы // Проблемы защиты прав: история и современность: материалы четвертой международной межвузовской научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 15 мая 2009 г.). СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2009. – С. 114-121. – (0,6/0,3 п.л.).

13. Бялт В.С. Принцип законности как важнейшая гарантия соблюдения прав сотрудников органов внутренних дел при привлечении их к дисциплинарной ответственности // 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 (Санкт-Петербург, 5 марта 2010 г.). СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России., 2010. – С. 108-110. – 0,2 п.л.