

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.020-031

Э. Л. Лещина\*

## Стадии производства по дисциплинарным делам государственных служащих Российской Федерации

**Аннотация.** В статье рассматривается содержание и структура правоприменительной деятельности в связи с совершением дисциплинарных проступков государственными служащими — посредством реализации процессуальных норм дисциплинарного производства, выступающего одной из форм правоохраны социальных и, как их разновидности, правовых норм. Характеризуется такой самостоятельный элемент юридического процесса, как стадии процессуального производства, показывается соотношение их содержания с основными стадиями правоприменения. На основе анализа подходов к определению стадии юридического и административного процесса и выделения их признаков предлагается определение стадии производства по дисциплинарным делам. Показаны точки зрения специалистов на систему и виды основных и факультативных стадий производства по дисциплинарным делам государственных служащих, обосновываются критерии, лежащие в основе выделения самостоятельной процессуальной стадии, их функциональная роль в производстве и формулируется вывод о видах стадий производства по дисциплинарным делам. Обосновывается мнение, что пересмотр дисциплинарного дела как отдельная, самостоятельная стадия, не входящая в структуру данного производства, возможен посредством разрешения служебного спора. В заключение характеризуется существующий порядок (модель) производства по наложению дисциплинарного взыскания, который может быть упрощенным и обычным (полным).

**Ключевые слова:** юридический процесс; административный процесс; государственная служба; дисциплинарный проступок; дисциплинарная ответственность; дисциплинарное взыскание; дисциплинарное производство; стадия дисциплинарного производства; служебный спор; правоприменение.

**Для цитирования:** Лещина Э. Л. Стадии производства по дисциплинарным делам государственных служащих Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 11. — С. 20–31. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.020-031.

---

© Лещина Э. Л., 2021

\* Лещина Эдуард Леонидович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета)  
ул. Коммуны, д. 149, г. Челябинск, Россия, 454080  
leshina74@mail.ru

## Stages of Disciplinary Proceedings for Civil Servants of the Russian Federation

**Eduard L. Leshchina**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University)  
ul. Kommuny, d. 149, Chelyabinsk, Russia, 454080  
leshina74@mail.ru

**Abstract.** The paper examines the content and structure of law enforcement in connection with the commission of disciplinary offenses by civil servants through the implementation of procedural norms of disciplinary proceedings that represents one of the forms of enforcing social and, as a variety of them, law rules. The author characterises such an independent element of the legal process as the stages of procedural hearings, shows the correlation for differentiation between their content and the main stages of law enforcement. The author analyzes approaches to determining the stage of the legal and administrative procedure, highlights their features and proposes to apply the results of the analysis to determining the stage of hearings in disciplinary cases. The author shows the points of view of specialists on the system and types of the main and optional stages of proceedings in disciplinary cases brought against civil servants, substantiates the criteria underlying the selection of a certain procedural stage, their functional role in proceedings and draws a conclusion about the types of stages of proceedings in disciplinary cases. The paper substantiates the opinion that the revision of a disciplinary case as a separate, independent stage, not included in the structure of this proceeding, is possible through the resolution of a public service dispute. In conclusion, the author characterises the existing procedure (model) of proceedings for the imposition of a disciplinary sanction that can be simplified and ordinary (complete).

**Keywords:** legal process; administrative procedure; public service; disciplinary offense; disciplinary responsibility; disciplinary action; disciplinary proceedings; stage of disciplinary proceedings; service dispute; enforcement.

**Cite as:** Leshchina EL. Stadii proizvodstva po distsiplinarnym delam gosudarstvennykh sluzhashchikh Rossiyskoy Federatsii [Stages of Disciplinary Proceedings for Civil Servants of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2021;16(11):20-31. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.020-031. (In Russ., abstract in Eng.).

**П**роизводство по дисциплинарным делам государственных служащих по признаку вида деятельности может быть отнесено к правоохранительному административно-процессуальному производству, в рамках которого субъекты дисциплинарной власти в установленном порядке устанавливают обстоятельства нарушений законности и дисциплины, далее осуществляют принудительное разрешение индивидуально-конкретных дел, носящих признаки состава дисциплинарного проступка, и в связи с этим применяют регламентированные нормативными актами меры правового, организационного и воспитательного характера.

К основным разновидностям правоохраны, потребность в которой возникает в случаях нарушения предписаний социальных, и их вида — правовых норм, В. М. Горшенев относит дея-

тельность по разбирательству правовых споров и дел о правонарушениях, контрольно-надзорную, правообеспечительную и исполнительную деятельность<sup>1</sup>. Все эти основные разновидности правоохраны можно выделить в урегулированном нормами административно-процессуального права производстве по дисциплинарным делам государственных служащих, в рамках которого происходит реализация норм административного и служебного права, для этого производится разбирательство по факту предполагаемого совершения дисциплинарного проступка, применение мер обеспечения производства по дисциплинарному делу и мер дисциплинарного взыскания, приведение в исполнение дисциплинарного взыскания, контроль за этой деятельностью, а по результатам производства наличествует возможность инициирования и

---

<sup>1</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. С. 185.

разрешения служебного спора по вопросам законности и обоснованности наложения дисциплинарного взыскания, что обуславливает возможность теоретико-правового исследования содержания правоприменения по дисциплинарным делам и структуры данной деятельности, применительно к стадиям правоохранительного юрисдикционного процесса.

Правоприменение по дисциплинарным делам государственных служащих обусловлено совершением ими таких нарушений законности и дисциплины, за которые возможно наложение дисциплинарных взысканий, и осуществляется посредством реализации процессуальных норм дисциплинарного производства, выступающего одной из форм правоохраны социальных, и как их разновидности — правовых норм. Без правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов невозможно добиться результатов, на достижение которых рассчитана определенная норма права. В силу этого к правоприменительной деятельности должны предъявляться требования особо высокой организованности и упорядоченности<sup>2</sup>. Эти требования должны определяться актами законодательства.

Подобно другим видам разновидностям юридического процесса, административный процесс представляет собой определенную процедуру, складывающуюся из предусмотренных законом и осуществляемых в логической последовательности действий участников процесса<sup>3</sup>. В отечественной административистике в качестве структурных элементов административного процесса как наиболее совершенной разновидности правовой процедуры выделяют этапы или стадии, «в пределах которых участники административного процесса обязаны или

правомочны совершить предусмотренные законом действия»<sup>4</sup>.

Стадии процессуального производства как последовательно осуществляемая серия процессуальных действий представляют собой самостоятельный элемент юридического процесса и относятся к его динамической характеристике<sup>5</sup>. В ряде случаев для обозначения стадии единого юридического процесса используется термин «производство» — например, кассационное производство, исполнительное производство, последнее может выступать завершающей стадией правоприменения по индивидуальному делу либо иметь собственное содержание и функциональные структурные элементы.

Характеристика понятий стадий как юридического, так и административного процесса выступает одной из сложных комплексных проблем современной правовой науки. В. М. Горшенев, исходя из форм, признаков, черт юридической процессуальной деятельности, предлагает определение стадии юридического процесса «как динамической относительно замкнутой совокупности закрепленных действующим законодательством способов, методов, форм, выражающих или предопределяющих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований, отражающих пространственно-временные аспекты процессуальной деятельности и обеспечивающих логико-функциональную последовательность совершения конкретных действий, направленных на достижение конечного, материально обусловленного правового процессуального результата»<sup>6</sup>.

В. Д. Сорокин характеризует стадию «как часть процесса, в пределах которой участники данного производства выполняют обязательные

<sup>2</sup> Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконичкая [и др.] ; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. М. : Юрид. лит., 1976. С. 28.

<sup>3</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / подг. д-ром юрид. наук, проф. А. И. Каплуновым. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2008. С. 235.

<sup>4</sup> Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 235.

<sup>5</sup> Теория юридического процесса / И. В. Бенедик, В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников [и др.] ; под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков : Вища шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. С. 89.

<sup>6</sup> Теория юридического процесса. С. 130.

или возможные действия, предусмотренные для этой стадии, оформляемые соответствующими юридическими документами»<sup>7</sup>.

Стадии процессуальной деятельности «в своем содержании всякий раз повторяют стадийность правоприменительного процесса»<sup>8</sup>, при этом стадии производства по дисциплинарному делу в своем содержании тождественны стадиям реализации юридической ответственности (возникновения, конкретизации и реализации). Поэтому возможно несовпадение, отсутствие тождества в наименовании, последовательности и содержании основных стадий правоприменительной деятельности (правоотношений ответственности) и соответствующих им процессуальных стадий.

Далее, что касается выделения конкретных видов стадий юридического процесса. Как минимум в юридическом процессе исследователями выделяются стадии логической последовательности и стадии функционального назначения<sup>9</sup>. Стадия логической последовательности — это определенная система мыслительных операций, направленная на правовое разрешение сложившейся ситуации<sup>10</sup>. В общей теории права стадиями логической последовательности обозначают «набор операций-действий внутри и в рамках одной стадии»<sup>11</sup>, а в процессуальных науках совокупность типовых, однородных процессуальных действий внутри одной стадии считают этапами административного процесса (производства). С. С. Алексеев отмечает, что «все правоприменительные стадии можно подразделить на *три* основных стадии: 1) установление фактических обстоятельств

дела; 2) выбор и анализ норм права (установление юридической основы дела); 3) решение дела, выраженное в акте применения права»<sup>12</sup>.

Под стадией функционального назначения понимают часть юридического процесса, характеризующуюся специфическими условиями и процессуальными отношениями<sup>13</sup>. Функциональные стадии характеризуют процесс применения права с внутренней стороны, они рассматривают логику или механизм применения права, соответствуют процессуальным стадиям. Каждая стадия функционального назначения имеет свои пространственно-временные границы, состоит из специфической деятельности, осуществляемой специальными субъектами, и тех процессуальных правоотношений, которые здесь возникают, развиваются, завершаются или переходят в следующие стадии процесса, где в специфических условиях проверяются законность и обоснованность их возникновения, наличие достаточных оснований для их продолжения и развития<sup>14</sup>.

Обобщая точки зрения ученых по вопросу определения стадии производства, ее признаков<sup>15</sup>, представляется возможным выделить основные черты, позволяющие разграничить стадии процессуальной деятельности, в том числе правоприменительной деятельности по дисциплинарным делам государственных служащих: 1) цели и задачи; 2) моменты начала и окончания (фактические границы); 3) круг субъектов и участников, их статус; 4) определенный законом или возможный круг процессуальных действий; 5) порядок фиксирования фактов и обстоятельств; 6) промежуточные или итоговые

<sup>7</sup> Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 236.

<sup>8</sup> Горшенев В. М. Указ. соч. С. 193.

<sup>9</sup> Теория юридического процесса. С. 127.

<sup>10</sup> Кондратьева С. Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 131.

<sup>11</sup> Теория юридического процесса. С. 125.

<sup>12</sup> Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. М. : Статут, 2010. С. 614–615.

<sup>13</sup> Кондратьева С. Л. Указ. соч. С. 131.

<sup>14</sup> Теория юридического процесса. С. 138.

<sup>15</sup> См. подробнее: Теория юридического процесса. С. 130 ; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 134 ; Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 236.

решения; 7) порядок и условия перехода на следующую (очередную) стадию.

Далее возможно сформулировать следующее определение.

*Стадия производства по дисциплинарному делу* — это относительно обособленная структурная часть административного процесса (производства), которая характеризуется логическим назначением, основанием возникновения, достигаемыми целями и задачами, моментами начала и окончания, кругом субъектов и участников, определенных законом (возможных) процессуальных действий и порядком их совершения, видами принимаемых решений, оформляемыми процессуальными документами. Стадии могут быть основными и факультативными. Следует признать, что в административно-правовой науке среди специалистов нет единства мнений о системе основных и дополнительных (факультативных) стадий административного процесса и входящего в его структуру производства по дисциплинарным делам.

При этом авторы в структуре производства по наложению дисциплинарного взыскания выделяют следующие стадии:

*А. Обязательные или основные (конститутивные)*

- 1) относящиеся к возбуждению производства (дела):
  - возбуждение дисциплинарного производства (Ю. С. Адушкин<sup>16</sup>, В. А. Кудин и О. В. Прохорова<sup>17</sup>), возбуждение дисциплинарного дела (Ю. Б. Носова<sup>18</sup>, М. Б. Добробаба<sup>19</sup>);
  - дисциплинарное разбирательство (служебное расследование) (Д. Н. Бахрах<sup>20</sup>);

- возбуждение дела о дисциплинарном проступке (служебное расследование) (И. В. Панова<sup>21</sup>);

- 2) относящиеся к проведению проверки, расследования:

- проведение дисциплинарной проверки (расследования) (Ю. С. Адушкин);
- служебная проверка (расследование) (М. Б. Добробаба).

- 3) относящиеся к рассмотрению дела и принятию решения:

- рассмотрения материалов по дисциплинарному проступку и принятие по ним решения (Ю. С. Адушкин, Ю. Б. Носова, В. А. Кудин и О. В. Прохорова, М. Б. Добробаба);
- рассмотрение дела о дисциплинарном проступке и принятие по нему решения (И. В. Панова);

- издание приказа по дисциплинарному делу или прекращение дисциплинарного дела (Д. Н. Бахрах);

- 4) относящиеся к исполнению принятого решения:

- исполнение решения по делу (Ю. С. Адушкин, М. Б. Добробаба);
- исполнение дисциплинарного взыскания (Д. Н. Бахрах);
- исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания (И. В. Панова);
- исполнения акта о применении дисциплинарного взыскания (В. А. Кудин и О. В. Прохорова).

*Б. Дополнительные (факультативные) стадии:*

- служебная проверка (М. Б. Добробаба);

<sup>16</sup> Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. С. 80–81.

<sup>17</sup> Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. / Изд-во СПб. ун-та МВД России. СПб. : ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 171.

<sup>18</sup> Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. С. 135–136.

<sup>19</sup> Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 241.

<sup>20</sup> Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М., 2011. С. 612.

<sup>21</sup> Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 24.

- обжалование решения о наложении дисциплинарного взыскания (Ю. Б. Носова);
- обжалование решения по делу о дисциплинарном проступке (И. В. Панова);
- пересмотр решения по жалобе; пересмотр решения по жалобе в порядке надзора (Ю. С. Адушкин);
- пересмотр дела (Д. Н. Бахрах);
- пересмотр решения по дисциплинарному делу (М. Б. Добробаба);
- досрочное снятие дисциплинарного взыскания (Ю. Б. Носова);
- информирование вышестоящего начальства (руководителей) о наложенном дисциплинарном взыскании; стадия учета и контроля (занесение в служебную карточку) (М. Б. Добробаба<sup>22</sup>).

Таким образом, авторы в основном сходятся в вопросах выделения типовых обязательных стадий (возбуждение, рассмотрение дела (принятие решения), исполнение решения) и факультативной — обжалования решения (пересмотра дела). Стадия служебной проверки (дисциплинарного расследования) выделяется как основной (самостоятельной), так и факультативной, входящей в структуру стадии возбуждения дела. Однако в зависимости от особенностей определенной нормативными актами общей модели производства, с учетом дифференциации порядка процессуальной деятельности в рамках производства одного вида, в зависимости от обстоятельств индивидуально-конкретного дела, возможный «набор» процессуальных стадий может быть различным, что будет показано далее.

Необходимо также подчеркнуть, что не совсем правильным представляется выделять в качестве самостоятельной или факультативной стадии дисциплинарного производства служебную проверку (расследование) (Ю. Б. Носова, М. Б. Добробаба). Здесь хотелось бы возразить, что задачи служебной проверки, проведение которой не всегда обязательно, полностью совпадают с задачами стадии возбуждения дела (пол-

ное и объективное выяснение обстоятельств совершения дисциплинарного проступка, виновности госслужащего в его совершении), и поэтому более правильно служебную проверку считать факультативным этапом (видом процессуальной деятельности) первой стадии — возбуждения дела. Что касается выделенных М. Б. Добробабой «стадий» учета дисциплинарных взысканий и информирования руководителей — это отдельно взятые этапы, а не стадии производства, а точнее — материально-технические действия.

Вряд ли обоснованным является также мнение Ю. Б. Носовой о невключении в структуру данного производства стадии исполнения решения, и неясно, для чего возбуждать, расследовать, принимать решение по делу, если отсутствует механизм его реализации, который является обязательным логическим элементом рассматриваемой деятельности и предполагаемым результатом. Далее, что касается вопросов досрочного снятия дисциплинарного взыскания. Вряд ли нуждается в доказательствах факт, что, в случае, когда дисциплинарное взыскание было наложено и приведено в исполнение, а госслужащий, вина которого в совершении дисциплинарного проступка установлена соответствующим правоприменительным актом, имеет в таком случае административно-правовой статус лица, привлеченного к дисциплинарной ответственности и претерпевает последствия дисциплинарного взыскания, хотя ранее, на предыдущих стадиях производства по дисциплинарному делу (возбуждения, рассмотрения дела), он выступал в качестве субъекта, в отношении которого осуществлялось производство по делу. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания — это иная форма (вид) административно-процессуальной деятельности, отличная от производства по дисциплинарным делам, которая может прекратить действие и последствия ранее наложенного взыскания. В этом случае речь идет о самостоятельном позитивном производстве по делам о поощрении<sup>23</sup>, поэтому

<sup>22</sup> Добробаба М. Б. Указ. соч. С. 245.

<sup>23</sup> Каплунов А. И., Рогожкина Е. А. О стадиях производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел с учетом положений теории применения норм административного права, разработанных

в части возможного выделения факультативной стадии в виде досрочного снятия дисциплинарного взыскания — мнение Ю. Б. Носовой представляется ошибочным.

В отношении стадии пересмотра дисциплинарного дела в порядке надзора, выделенной Ю. С. Адушкиным в условиях наличия государственно-правовой системы СССР, следует отметить, что в случае проверки прокурором законности наложения дисциплинарного взыскания, он обращается к руководителю, его наложившему, и инициирует, таким образом, пересмотр дела в таком же порядке, как и при оспаривании принятого решения госслужащим во внесудебном порядке (комиссии государственного органа, вышестоящему руководителю).

Обращаясь к вопросу наименования процессуальной стадии, то оно должно отражать ее назначение, функциональную роль и логическое место в структуре производства по дисциплинарным делам. Каждая стадия прежде всего характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать ступенью в достижении общей, главной цели процессуальных действий<sup>24</sup>. Также, как видится, в основу объективного выделения в любом процессе обязательных его частей в виде отдельных стадий, может быть положен круг непосредственных специфических процессуальных задач<sup>25</sup>, решаемых на данной стадии, без достижения которых дальнейшая процессуальная деятельность становится невозможной. Отдельные группы действий, имеющие определенное функциональное назначение, цели и задачи, совершаемых в рамках процессуальной стадии, в течение определенного временного периода, объединяемые по признаку их сходства и различия, образуют самостоятельный этап стадии производства по делу.

Далее охарактеризуем цели и задачи отдельных стадий производства по дисциплинарным делам, а также выделим виды их основных (возможных) этапов. При определении целей будем

руководствоваться мнением, что речь здесь должна идти о необходимом результате, или об информационной модели желаемого результата.

*Возбуждение производства по дисциплинарному делу* — это начальная стадия административного процесса (производства). *Цели* данной стадии — установление процессуальных условий, необходимых для законного и обоснованного возбуждения дисциплинарного дела, т.е. установление законности повода и достаточности оснований возбуждения дисциплинарного дела, обеспечение сбора необходимых доказательств и их документальное закрепление. Основными формами процессуальной деятельности (познания) здесь могут быть разбирательство, служебная проверка (расследование).

Задачами данной стадии выступают:

- 1) выявление, прием, регистрация сведений о факте возможного совершения государственным служащим дисциплинарного проступка;
- 2) истребование объяснения от государственного служащего об обстоятельствах совершения дисциплинарного проступка;
- 3) доказывание наличия или отсутствия юридически значимых фактов и обстоятельств и их документальное закрепление.

*Рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения* — это основная стадия административного процесса, в рамках которой дисциплинарное дело рассматривается и разрешается по существу, принимается правоприменительное решение.

*Цели* данной стадии — установление объективной истины по делу, наличия или отсутствия факта совершения дисциплинарного проступка, виновности государственного служащего в его совершении, решение вопроса о возможности применения к виновному законного, обоснованного и справедливого дисциплинарного взыскания.

Задачами стадии рассмотрения дисциплинарного дела и принятия решения выступают:

Алексеем Прокофьевичем Корневым // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. № 4. С. 45.

<sup>24</sup> Бахрах Д. Н. Административное право. С. 307.

<sup>25</sup> Теория юридического процесса. С. 142.

- 1) оценка собранных доказательств по делу с точки зрения наличия или отсутствия фактических и юридических оснований для наложения дисциплинарного взыскания;
- 2) принятие решения о наложении дисциплинарного взыскания или о прекращении производства по дисциплинарному делу.

*Стадия исполнения решения по дисциплинарному делу* — основная стадия производства, при обычном ходе которой производство по дисциплинарному делу заканчивается исполнением принятого акта (решения). Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение, вне зависимости от того, было ли оспорено решение о наложении взыскания.

Цели стадии — своевременное обращение акта о наложении дисциплинарного взыскания к исполнению, полное исполнение его предписаний, контроль за его исполнением, для воспитательно-предупредительного воздействия как на лицо, совершившее дисциплинарный проступок, так и на иных лиц.

Задачи стадии исполнения решения по дисциплинарному делу:

- 1) доведение решения о наложении дисциплинарного взыскания;
- 2) исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания;
- 3) контроль за своевременным и правильным применением дисциплинарного взыскания;
- 4) учет наложенного дисциплинарного взыскания;
- 5) снятие ранее наложенного взыскания в связи с истечением срока его действия.

На этом производство по дисциплинарному делу заканчивается.

Стадия возникновения и разрешения служебного спора о законности и обоснованности наложения дисциплинарного взыскания (пересмотра дела) является необязательной, т.е. дополнительной, факультативной. В основе административного спора, по мнению Н. О. Куплеваского, лежат не недобросовестные действия отдельного лица или администрации, а различное понимание с обеих сторон своих прав, раз-

личная оценка фактов, подавших повод к спору, различное толкование относящихся сюда законов или распоряжений<sup>26</sup>.

Спор может быть инициирован государственным служащим, гражданином, проходившим ранее государственную службу, субъектом, контролирующим законность наложения дисциплинарного взыскания. На стадии служебного спора государственный служащий имеет статус лица, подвергнутого дисциплинарному взысканию, и итогом рассмотрения спора может быть отмена, изменение или оставление в силе наложенного дисциплинарного взыскания. Деятельность по разрешению служебного спора выступает самостоятельным процессуальным правоохранительным отношением, имеет собственную структуру (стадии и этапы), состав участников, процессуальные сроки, виды совершаемых действий и принимаемых решений, а также предмет — административный индивидуальный акт. Стороны спора юридически равны, что требует вмешательства юрисдикционного органа. Также следует отметить, что рассмотрение служебного спора судом осуществляется в порядке административного судопроизводства, которое имеет специальный субъектный состав и собственную процессуальную форму, итоговые решения. Если сопоставить цели дисциплинарного производства — обеспечение справедливого разбирательства для решения вопроса о необходимости применения дисциплинарного взыскания лицу, в отношении которого ведется данное производство, общая и частная превенция нарушений служебной дисциплины, то они не совпадают с целями административно-правового спора — защита прав и законных интересов участников спора.

Подводя итоги изложенному, в вопросе о не вхождении данной стадии в структуру производства по дисциплинарным делам, разделим позицию А. И. Каплунова и Е. А. Рогожкиной, что, «несмотря на предметное единство процессуальной деятельности по разрешению дисциплинарного дела по существу и пересмотру принятого по этому делу решения, она осуществля-

<sup>26</sup> Куплеваский Н. О. Административная юстиция в западной Европе. I. Административная юстиция во Франции // Записки Императорского Харьковского университета. Харьков, 1881. Т. 1. С. XVIII.



ется в рамках самостоятельных процессуальных производств»<sup>27</sup>. В порядке дисциплинарного производства, где оспаривание дисциплинарного взыскания приостанавливает приведение его в исполнение до рассмотрения жалобы, пересмотр дела входит в структуру рассматриваемого производства<sup>28</sup>.

Цели *рассмотрения служебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания* — использование дополнительных средств правовой защиты для проверки законности и обоснованности наложения справедливого дисциплинарного взыскания, и решения вопроса о возможности отмены или смягчения ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

Задачи рассмотрения служебного спора:

- 1) проведение разбирательства, проверки по вопросам законности и обоснованности наложения дисциплинарного взыскания;
- 2) принятие решения по существу доводов спора;
- 3) приведение в исполнение решения по результатам рассмотрения служебного спора, изменяющего правовое положение государственного служащего.

Также разночтения имеются и во взглядах исследователей на систему стадий (модель) производства по дисциплинарным делам. Ю. С. Адушкин, характеризуя стадийность дисциплинарной процедуры, и административно-процессуальную форму правоприменения по делам о дисциплинарной ответственности, с учетом специфики всех разновидностей и возможных способов реализации дисциплинарной ответственности, выделяет три варианта стадийности дисциплинарного производства — упрощенное, сокращенное и обычное, а также наличие факультативных стадий<sup>29</sup>.

Упрощенное производство связано с объявлением устного взыскания виновному и протекает в элементарной форме<sup>30</sup>. Структура упрощенного процесса, по мнению Ю. С. Адушкина, может быть представлена совокупностью стадий: а) оперативного дисциплинарного разбирательства; б) пересмотра решения о взыскании по жалобе; в) пересмотра решения о взыскании в порядке надзора<sup>31</sup>.

Для случаев, когда наложение дисциплинарного взыскания связано с изданием письменного правоприменительного акта, Ю. С. Адушкин выделяет следующие варианты развития дисциплинарного производства — *сокращенное* и *обычное*<sup>32</sup>. Схема сокращенного производства данному автору видится следующей: а) рассмотрение и решение дела; б) исполнение решения по делу; в) пересмотр решения по жалобе; г) пересмотр решения по жалобе в порядке надзора<sup>33</sup>. Последние две стадии, как и в упрощенном процессе, носят факультативный характер. В связи с изложенным хотелось бы заметить, что сокращенное производство имеет место в тех случаях, когда обстоятельства совершения дисциплинарного проступка очевидны, и для назначения дисциплинарного взыскания не требуется проведения дополнительных проверочных мероприятий, специальных исследований.

В случае необходимости назначения и проведения служебной проверки до рассмотрения дела по существу, в понимании Ю. С. Адушкина, данный вариант производства является *обычным*, и этот автор к модели сокращенного производства добавляет следующие основные стадии — возбуждения производства и дисциплинарной проверки (расследования)<sup>34</sup>. Однако для ряда видов государственной службы проведение проверки по факту совершения дисципли-

<sup>27</sup> Каплунов А. И., Рогожкина Е. А. О стадиях производства... С. 45.

<sup>28</sup> См., например: ст. 9 Положения о дисциплинарной ответственности в порядке, утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20.03.1932 // СУ РСФСР. 1932. № 32. Ст. 152.

<sup>29</sup> Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 79–80.

<sup>30</sup> Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 80.

<sup>31</sup> Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 80.

<sup>32</sup> Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 80.

<sup>33</sup> Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 80.

<sup>34</sup> Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 80–81.

плинарного проступка является обязательной — в отношении государственных гражданских служащих, прокурорских работников. В таком случае рассматриваемый порядок является *обычным*, в силу существующих особенностей правовой регламентации правоприменения.

В. А. Кудин и О. В. Прохорова выделяют *упрощенный* и *обычный* варианты привлечения к дисциплинарной ответственности<sup>35</sup>. Эта концепция, с учетом особенностей правового регулирования государственно-служебных отношений, представляется более универсальной и может быть взята за основу. Это обусловлено наличием возможности наложения взыскания в устной и в письменной форме, в последнем варианте, с учетом обстоятельств дела проводится как разбирательство, и так его форма — служебная проверка.

Итоговые выводы:

1. Основные стадии правоприменительного юридического процесса (производства) не совпадают с основными, выделенными теорией права, стадиями правоприменения, что определяется спецификой, содержанием и структурой процессуальной деятельности по конкретному делу, определенной законом. Стадии процессуальной деятельности «в своем содержании всякий раз повторяют стадийность правоприменительного процесса»<sup>36</sup>, а стадии производства по дисциплинарному делу — в своем содержании тождественны стадиям реализации юридической ответственности (возникновения, конкретизации и реализации).

2. Под стадией производства по дисциплинарным делам предлагается считать относительно обособленную структурную часть административного процесса (производства), которая характеризуется логическим назначением, основанием возникновения, достигаемыми целями

и задачами, моментами начала и окончания, кругом субъектов и участников, определенных законом (возможных) процессуальных действий и порядком их совершения, видами принимаемых решений, оформляемыми процессуальными документами.

3. Структура производства по дисциплинарному делу представляется следующей:

- 1) стадия возбуждения производства по дисциплинарному делу;
- 2) стадия рассмотрения дисциплинарного дела и принятия решения;
- 3) стадия исполнения решения по дисциплинарному делу

Приведенный выше перечень функциональных стадий полностью соответствует логике правоприменительной деятельности. Они сменяют друг друга, и не могут существовать друг без друга, не могут быть взаимозаменяемыми. В зависимости от особенностей индивидуально-конкретного дела, установленных правил его разрешения (т.е. дифференциации форм и порядка производства по делу), «набор» стадий может быть различным, а отдельно взятые стадии «сливаться» одна с другой.

4. Рассмотрение служебного (административного) спора о законности наложения дисциплинарного взыскания, т.е. пересмотр дела во внесудебном (административном) или судебном порядке выходит за рамки производства по дисциплинарному делу, и является самостоятельным административно-процессуальным правоохранительным производством.

5. В зависимости от установленного нормативными актами порядка наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих, предлагается выделять упрощенный и обычный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности.

<sup>35</sup> Административно-процессуальное право : учебник. С. 171.

<sup>36</sup> Горшенев В. М. Указ. соч. С. 193.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. — 2-е изд., перераб. и доп. / Изд-во СПб. ун-та МВД России. — СПб. : ООО «Р-КОПИ», 2017. — 376 с.
2. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. — 125 с.
3. Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. — М. : Статут, 2010. — 781 с.
4. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. — Свердловск, 1989. — 204 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. — М. : Эксмо, 2011. — 624 с.
6. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М. : Юрид. лит., 1972. — 258 с.
7. Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2018. — 463 с.
8. Каплунов А. И., Рогожкина Е. А. О стадиях производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел с учетом положений теории применения норм административного права, разработанных Алексеем Прокофьевичем Кореневым // Актуальные проблемы административного права и процесса. — 2017. — № 4. — С. 42–46.
9. Кондратьева С. Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 220 с.
10. Куплеваский Н. О. Административная юстиция в западной Европе. I. Административная юстиция во Франции // Записки Императорского Харьковского университета. Харьков. — 1881. — Т. 1. — С. I–XXXII, 1–64. — URL: <http://escriptorium.univer.kharkov.ua/handle/1237075002/937>.
11. Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. — 208 с.
12. Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2000. — 46 с.
13. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / подг. д-ром юрид. наук, проф. А. И. Каплуновым. — СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2008. — 569 с.
14. Теория юридического процесса / И. В. Бенедик, В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников [и др.] ; под общ. ред. В. М. Горшенева. — Харьков : Вища шк.; Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. — 192 с.
15. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконичкая [и др.] ; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. — М. : Юрид. лит., 1976. — 279 с.

*Материал поступил в редакцию 8 ноября 2020 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Administrativno-processual'noe pravo : uchebnik / pod red. d-ra yurid. nauk, prof. A. I. Kaplunova. — 2-e izd., pererab. i dop. / Izd-vo SPb. un-ta MVD Rossii. — SPb. : ООО «R-KOPI», 2017. — 376 s.
2. Adushkin Yu. S. Disciplinarnoe proizvodstvo v SSSR / pod red. V. M. Manohina. — Saratov : Izd-vo Sarat. un-ta, 1986. — 125 s.
3. Alekseev S. S. Sbranie sochinenij : v 10 t. T. 3 : Problemy teorii prava : kurs lekcij. — M. : Statut, 2010. — 781 s.

4. Bahrah D. N. Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan v SSSR: uchebnoe posobie. — Sverdlovsk, 1989. — 204 s.
5. Bahrah D. N. Administrativnoe pravo : uchebnik. — M. : Eksmo, 2011. — 624 s.
6. Gorshenev V. M. Sposoby i organizacionnye formy pravovogo regulirovaniya v socialisticheskom obshchestve. — M. : Yurid. lit., 1972. — 258 s.
7. Dobrobaba M. B. Disciplinarnaya otvetstvennost' v sisteme gosudarstvenno-sluzhebnyh pravootnoshenij : dis. ... d-ra yurid. nauk. — Saratov, 2018. — 463 s.
8. Kaplunov A. I., Rogozhkina E. A. O stadiyah proizvodstva po disciplinarnym delam v organah vnutrennih del s uchetoм polozenij teorii primeneniya norm administrativnogo prava, razrabotannyh Alekseem Prokof'evichem Korenevym // Aktual'nye problemy administrativnogo prava i processa. — 2017. — № 4. — S. 42–46.
9. Kondrat'eva S. L. Yuridicheskaya otvetstvennost' : sootnoshenie norm material'nogo i processual'nogo prava : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1998. — 220 s.
10. Kuplevaskij N. O. Administrativnaya yusticiya v zapadnoj Evrope. I. Administrativnaya yusticiya vo Francii // Zapiski Imperatorskogo Har'kovskogo universiteta. Har'kov. — 1881. — T. 1. — S. I–XXXII, 1–64. — URL: <http://escriptorium.univer.kharkov.ua/handle/1237075002/937>.
11. Nosova Yu. B. Disciplinarnaya otvetstvennost' gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih Rossijskoj Federacii : monografiya. — Voronezh : Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2011. — 208 s.
12. Panova I. V. Aktual'nye problemy administrativnogo processa v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Ekaterinburg, 2000. — 46 s.
13. Sorokin V. D. Administrativno-processual'noe pravo : uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. / podg. d-rom yurid. nauk, prof. A. I. Kaplunovym. — SPb. : Izdatel'stvo R. Aslanova «Yuridicheskij centr-Press», 2008. — 569 s.
14. Teoriya yuridicheskogo processa / I. V. Benedik, V. M. Gorshenev, V. G. Krupin, Yu. I. Mel'nikov [i dr.] ; pod obshch. red. V. M. Gorsheneva. — Har'kov : Vishcha shk.; Izd-vo pri Har'k. un-te, 1985. — 192 s.
15. Yuridicheskaya processual'naya forma. Teoriya i praktika / N. V. Virtuk, V. M. Gorshenev, T. N. Dobrovol'skaya, I. A. Ikonickaya [i dr.] ; pod red. V. M. Gorsheneva, P. E. Nedbajlo. — M. : Yurid. lit., 1976. — 279 s.