

ОБЖАЛОВАНИЕ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НАЛОЖЕННЫХ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ВЗЫСКАНИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА

*Работа представлена кафедрой административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Х. Х. Лойт*

В статье проанализирован имеющийся в ОВД РФ порядок обжалования наложенных дисциплинарных взысканий, обозначены некоторые противоречия дисциплинарного законодательства ОВД с федеральным законодательством РФ, сформулированы и обоснованы предложения по более полной и тщательной регламентации порядка обжалования дисциплинарных взысканий сотрудниками ОВД.

In the article the order of the appeal of authorized punishments fixed by the Agency of Internal Affairs of the Russian Federation is analysed; some contradictions of the disciplinary legislation of the Agency of Internal Affairs with the federal legislation of the Russian Federation are designated; offers on more thorough and elaborate regulation of the appeal of authorized punishments by employees of the Agency of Internal Affairs are represented and proved.

Дисциплинарное производство, как и любой вид процессуальной деятельности, состоит из стадий, которым свойственны следующие характерные черты: во-первых, это самостоятельная часть производства, имеющая свои специфические задачи. Во-вторых, ей присущ особый круг участников

дисциплинарного производства. В-третьих, совокупность юридических действий, осуществляемых в определенной логической, последовательности и в установленных временных границах, завершается принятием решения специально предусмотренной формы¹.

Одной из стадий дисциплинарного производства является стадия пересмотра решения о дисциплинарном взыскании. В теории юридического процесса данная стадия рассматривается как факультативная. Однако в практической жизни нередки случаи, когда решение о дисциплинарном проступке вынесено незаконно. В этом случае обеспечение привлеченному к ответственности лицу права на обжалование является общеобязательным демократическим требованием.

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 интересов².

Основная цель жалобы – восстановление нарушенного права. Ю. М. Козлов отмечает, что «содержанием жалобы является указание на конкретный факт нарушения прав или интересов заявителя. Без указания на факт нарушения прав или интересов жалоба становится беспредметной»³. Д. Н. Бахрах рассматривает понятие административной жалобы значительно шире, выделяя два ее вида – общую и специальную. Под предметом жалобы он понимает «не только незаконные, но и нецелесообразные или аморальные деяния»⁴.

В законодательстве понятие жалобы определено следующим образом: «Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц»⁵.

Жалоба представляет собой один из видов обращений граждан наряду с предложением и заявлением. Жалоба сотрудника органов внутренних дел на действия должностных лиц возникает в той сфере правовых отношений, где имеется нарушение прав или законных интересов. Подача жа-

лобы предполагает возникновение этих отношений между сотрудником, написавшим жалобу, с одной стороны, и органом (должностным лицом), к которому она поступает, – с другой. Обращаясь с жалобой, сотрудник сообщает о том, что его права или охраняемые законом интересы нарушены.

По мнению Г. М. Мякишева, если сотрудник органов внутренних дел воспользовался правом обжаловать дисциплинарное взыскание, «то начальник должен винить только себя: либо он ошибся в определении меры наказания, и она не соответствует степени вины, либо он не нашел времени или необходимых слов для объяснения подчиненному, что наказание справедливое и соответствует тяжести проступка»⁶.

В Положении о службе в органах внутренних дел зафиксировано право сотрудника органов внутренних дел обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел Российской Федерации, а в установленных случаях – в суд⁷.

Таким образом, в органах внутренних дел существует двойной порядок пересмотра решений о дисциплинарных взысканиях: административный и судебный.

Однако не совсем ясным представляется установленный в ст. 66 Положения о службе в органах внутренних дел порядок обжалования некоторых видов дисциплинарных взысканий. Так согласно указанной статье «в случае несогласия с решением о... понижении в должности, снижении в специальном звании, увольнении из органов внутренних дел сотрудник вправе обжаловать это решение вышестоящему начальнику органа внутренних дел, а решение, принятое Министром внутренних дел Российской Федерации или Президентом Российской Федерации, – в суд в месячный срок со дня вручения ему копии приказа» о соответствующем дисциплинарном взыскании. Из смысла обозначенной выше статьи следует, что для таких видов дисциплинарных взысканий, как понижение в должнос-

ти, снижение в специальном звании и увольнение из органов внутренних дел, установлена определенная последовательность обжалования – сначала в административном порядке, а только затем в судебном.

Хотелось бы отметить, что для других категорий государственных служащих предусмотрен порядок обжалования дисциплинарных взысканий, не ограничивающий право сотрудника сразу обратиться в суд. Например: «гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд»⁸, «работники вправе обжаловать вышестоящему руководителю и (или) в суд решения руководителей органов и учреждений прокуратуры по вопросам прохождения службы»⁹, «в случае несогласия сотрудника с решением о привлечении к дисциплинарной ответственности он вправе в письменной форме обжаловать это решение начальнику вышестоящего таможенного органа и (или) в суд»¹⁰.

Право каждого обращаться в суд за восстановлением его прав провозглашено в международных нормативных правовых актах¹¹. Конституция РФ определяет, что «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»¹². Данное положение конкретизируется в Законе Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», согласно которому каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов или должностных лиц нарушены его права и свободы¹³. Закон Российской Федерации «О милиции» гласит: «Сотруднику милиции гарантируется судебная защита его прав и свобод»¹⁴.

Вследствие этого ни о какой регламентации последовательности процесса обжалования для определенных видов дисциплинарных взысканий не может быть и речи. Данный вывод подтверждается, в частности, судебной практикой¹⁵.

Если установленный порядок обжалования сотрудниками органов внутренних дел дисциплинарных взысканий вызывает вопросы, то предусмотренный срок обжалования в судебном порядке со дня получения сотрудником уведомления об отказе вышестоящего органа, должностного лица в удовлетворении жалобы – один месяц – соответствует нормам законодательства Российской Федерации¹⁶. Остается только не совсем ясным, почему, например, после привлечения к дисциплинарной ответственности судей они могут обжаловать данное решение в течение десяти дней¹⁷, а срок обжалования в административном порядке для сотрудников Федеральной таможенной службы определен в три месяца (кроме обжалования увольнения, для которого срок – один месяц)¹⁸, для сотрудников Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков – 10 дней¹⁹.

Мы полагаем, что необходимо внести в дисциплинарное законодательство сотрудников органов внутренних дел следующую норму, устанавливающую порядок обжалования наложенных дисциплинарных взысканий и конкретные сроки подачи жалобы: «Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание в письменной форме вышестоящему прямому начальнику вплоть до Министра внутренних дел Российской Федерации и (или) в суд. Срок обращения сотрудника с жалобой о наложении на него дисциплинарного взыскания вышестоящему начальнику составляет один месяц со дня ознакомления сотрудника с соответствующим приказом или объявления устного взыскания. Сроки обращения сотрудника с жалобой о наложении на него дисциплинарного взыскания в суд составляют:

- три месяца со дня ознакомления сотрудника с приказом о наложении дисциплинарного взыскания;
- один месяц со дня ознакомления сотрудника с приказом о применении дисципли-

линарного взыскания в виде увольнения из органов внутренних дел;

- один месяц со дня получения сотрудником уведомления об отказе вышестоящего начальника в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если сотрудником не был получен на нее письменный ответ».

Указанная норма четко бы определяла наличие двух способов обжалования – административного и судебного, с конкретно установленными сроками, и предоставляла бы сотруднику право самому выбирать, как обжаловать наложение дисциплинарного взыскания – в административном, судебном порядке или в том и другом одновременно.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Дроздов А. Г., Кайнов В. И. Дисциплинарная ответственность судей Российской Федерации: Учеб. пособие / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2004. С. 104.

² Касюлин В. В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2003. С. 83.

³ Козлов Ю. М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся. М., 1959. С. 11.

⁴ Бахрах Д. Н. и др. Административное право: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2006. С. 163.

⁵ П. 4. ст. 4. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ, 2006, № 19, ст. 2060.

⁶ Мякишев Г. М. Обязанности, права и ответственность начальника горрайоргана внутренних дел в работе с кадрами: Учебно-методическое пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 49.

⁷ См.: ст. 41. Положение о службе в органах внутренних дел: Утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4202-1 // СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3033.

⁸ П. 7. ст. 58. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 2004, № 31, ст. 3215.

⁹ П. 4. ст. 40. Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 8, ст. 366.

¹⁰ Ст. 36. Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации: Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 года № 1396 // СЗ РФ, 1998, № 47, ст. 5742.

¹¹ См., например: ст. 8. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948г.) // Российская газета. 1998. 10 декабря; ст. 6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ, 2001, № 2, ст. 163.

¹² Ч. 1. ст. 46. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.

¹³ Ч. 1. ст. 1. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 19, ст. 685.

¹⁴ Ст. 27. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» // Российская газета. 2003. 1 июля.

¹⁵ См., например: Определение СК Верховного Суда Российской Федерации от 16 сентября 1994 года «Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать в суд наложенное на него дисциплинарное взыскание» (извлечение) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1995. № 4.

¹⁶ Ч. 1. ст. 5. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

¹⁷ См.: ст. 26. Федеральный закон от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2002, № 11, ст. 1022.

¹⁸ См.: ст. 37. Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации: Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 года № 1396 // СЗ РФ, 1998, № 47, ст. 5742.

¹⁹ См.: ст. 62. Инструкции по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: Утверждена Приказом Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 12 апреля 2005 года № 116.