

Административное право; административный процесс

УДК 342.9

DOI: 10.35750/2071-8284-2020-1-174-182

А.И. Каплунов

доктор юридических наук, профессор

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

ORCID: 0000-0001-7298-8730. E-mail: and-kaplunov@yandex.ru

О стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу по факту совершения сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения

Аннотация: По действующему законодательству сотрудники органов внутренних дел за совершение административного правонарушения могут привлекаться либо к административной ответственности на общих основаниях, либо к дисциплинарной. Каждый вид ответственности имеет свою процессуальную форму реализации: производство по делу об административном правонарушении либо производство по дисциплинарному делу. В связи с этим возникает вопрос, имеющий как теоретическую, так и практическую значимость, о соотношении этих процессуальных форм при привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за совершение административного правонарушения.

В предлагаемой статье на основе теории административного процесса устанавливается перечень процессуальных действий, совершаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях и производства по дисциплинарным делам, при возбуждении дисциплинарного дела по факту совершения сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения.

Анализ законодательства об административных правонарушениях и законодательства о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, материалов дисциплинарной и судебной практики, современных научных исследований по проблематике, связанной с привлечением сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за совершение ими административных правонарушений, позволил раскрыть содержание стадии возбуждения по дисциплинарным делам данной категории, сформулировать предложения по совершенствованию правовых норм, регламентирующих отдельные процессуальные действия, с учётом перспектив принятия разработанного проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение, дисциплинарная ответственность, производство по дисциплинарному делу, стадия возбуждения

Для цитирования: Каплунов А. И. О стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу по факту совершения сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 1 (85). – С. 174–182. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-1-174-182.

Andrey I. Kaplunov

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

Saint-Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint-Petersburg, 198206, Russian Federation

ORCID: 0000-0001-7298-8730. E-mail: and-kaplunov@yandex.ru

About the stage of initiation proceedings in a disciplinary case on the fact of committing an administrative offense by an employee of the internal affairs bodies

Annotation: According to the current legislation, employees of internal Affairs bodies may be brought to administrative responsibility for committing an administrative offense on a General basis, or to disciplinary responsibility. Each type of responsibility has its own procedural form of implementation: proceedings in the case of an administrative offense, or proceedings in a disciplinary case. This raises a question of both theoretical and practical significance about, the correlation of these procedural forms when bringing employees of internal Affairs bodies to disciplinary responsibility for committing an administrative offense.

In the article based on the theory of the administrative process, the list of procedural actions in proceedings on cases of administrative offences and proceedings in disciplinary cases, when you initiate disciplinary proceedings upon the Commission by the employee of internal Affairs bodies administrative offense.

Analysis of the legislation on administrative offenses and legislation on service in the internal Affairs bodies of the Russian Federation, materials of disciplinary and judicial practice, modern scientific research on issues related to bringing employees of internal Affairs bodies to disciplinary responsibility for committing administrative offenses, allowed us to reveal the content of the stage of initiation in disciplinary cases of this category, to formulate proposals for improving the legal norms governing individual procedural actions, taking into account the prospects for the adoption of the draft Procedural code of the Russian Federation on administrative offences.

Keywords: administrative offense, disciplinary responsibility, proceedings in a disciplinary case, the stage of initiation.

For citation: Kaplunov A. I. About the stage of initiation proceedings in a disciplinary case on the fact of committing an administrative offense by an employee of the internal affairs bodies // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – № 1 (85). – P. 174–182. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-1-174-182.

За совершение административного правонарушения сотрудники органов внутренних дел по действующему российскому законодательству могут привлекаться либо к административной ответственности на общих основаниях, либо к дисциплинарной. Так, в части 2 статьи 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...» закреплено общее правило, согласно которому «за совершение административного правонарушения сотрудник органов внутренних дел несёт дисциплинарную ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на

общих основаниях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях». В свою очередь в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ установлено, что сотрудники, имеющие специальные звания, несут дисциплинарную ответственность «за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи». Соответствующая норма закреплена в части 1 статьи 2.8 проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Если процессуальной формой привлечения сотрудника органов внутренних дел к ад-

¹ Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020).

министративной ответственности на общих основаниях является производство по делу об административном правонарушении, то процессуальной формой привлечения его к дисциплинарной ответственности является производство по дисциплинарному делу [1, с. 99]. В связи с этим возникает вопрос, имеющий как теоретическую, так и практическую значимость, о соотношении этих процессуальных форм при привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за совершение административного правонарушения.

Линия разграничения между указанными процессуальными формами определена в положении, закреплённом в ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ, согласно которому производство по делу об административном правонарушении, за которое сотрудник ОВД несёт дисциплинарную ответственность, «после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности». Аналогичная норма закреплена в части 2 статьи «5.8. Прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение» проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях².

Процессуальные действия по выяснению «всех обстоятельств совершения административного правонарушения» корреспондируют с решением такой задачи производства по делам об административных правонарушениях, как «всестороннее выяснение обстоятельств каждого дела» (ст. 24.1 КоАП РФ), которые перечислены в статье 26.1 КоАП РФ. В частности, к иным обстоятельствам «совершения административного правонарушения» можно отнести установление «фамилий, имён, отчеств, адресов места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие» [2, с. 21].

Обстоятельства дела могут считаться исследованными всесторонне лишь в том случае, если: а) выяснены все обстоятельства, подлежащие доказыванию по данному делу; б) собраны и процессуально закреплены все необходимые для принятия решения по делу доказательства, подтверждающие наличие обстоятельств, подлежащих доказыванию³.

После выяснения «всех обстоятельств совершения административного правонарушения» производство по делу об административном правонарушении в соответствии с ч. 2 ст.

24.5 КоАП РФ подлежит прекращению. Но для того чтобы «прекратить» производство, его надо вначале «возбудить», а именно, должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях (часть 3 статьи 28.1 КоАП РФ), должен быть составлен один из процессуальных документов, перечисленных частью 4 статьи 28.1 КоАП РФ, после составления которого дело об административном правонарушении считается возбуждённым. Это необходимо для того, чтобы результаты выяснения «всех обстоятельств совершения административного правонарушения» были зафиксированы в процессуальных документах на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Затем в соответствии с частью 1 статьи 28.9 КоАП РФ орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по данному делу. Указанное постановление выносится «до передачи дела на рассмотрение», поэтому в выражении «должностное лицо, ... в производстве которого находится дело об административном правонарушении», речь идёт о должностном лице, которое возбудило дело об административном правонарушении, т.е. уполномочено составлять протоколы об административных правонарушениях и ведёт производство на стадии возбуждения этого дела.

Далее, в соответствии с частью 2 статьи 28.9 КоАП РФ, «постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному частью 2 статьи 24.5 настоящего Кодекса, со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы (службы) или месту прохождения военных сборов лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности». Заметим, что подобная норма в Проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует (текст по состоянию на 30.01.2020 г.).

Встаёт вопрос, что понимать под «всеми материалами дела»? Под «материалами» прекращённого «дела об административном правонарушении» следует понимать процессуальные документы, которые составляются в соответствии с главой 28 КоАП РФ на стадии возбуждения дела для фиксации факта совершения лицом административного правонарушения. Слово «всеми» можно толковать по-разному. Это те материалы, которые были составлены исходя из усмотрения лица, ведущего производство по делу. Либо это требование составлять все предусмотренные главой 28 КоАП РФ процессуальные документы, необходимые для подтверждения факта совершения лицом ад-

² Проект «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099061) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020).

³ Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А.И. Каплунова; 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России. – Санкт-Петербург: ООО «Р-Копи», 2017. – С. 214.

министративного правонарушения с учётом характера совершенного противоправного действия (бездействия).

Если выражение «всеми материалами дела» это не «фигура речи», а процессуальное правило, то оно предполагает составление протокола об административном правонарушении, составление которого по общему правилу является обязательным на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Специфика производства по делам данной категории состоит в том, что его материалы, собранные на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, затем направляются на рассмотрение не субъекту административной юрисдикции, а субъекту дисциплинарной власти.

Как показывает практика, выяснение «всех обстоятельств совершения административного правонарушения» может ограничиться составлением рапортов сотрудниками, доставившими лицо, обозначенное в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, в дежурную часть и объяснений очевидцев происшедшего, даже без составления протокола о доставлении. После чего доставленный и материалы о совершённом им административном правонарушении передаются представителю с места его службы⁴.

Передача лиц, указанных в части 1 статьи 2.5 КоАП, представителю воинской части или соответствующего органа (учреждения) осуществляется оперативным дежурным в соответствии с подпунктом 5.5 пункта 5 и подпунктом 8.3.2 «Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан», утверждённого Приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389. Так, согласно п. 5 Наставления, «по результатам выяснения обстоятельств факта задержания и доставления оперативным дежурным принимается одно из следующих решений: ... 5.5. О передаче лиц, указанных в части 1 статьи 2.5 КоАП, представителю воинской части или соответствующего органа (учреждения)». Кроме того, оперативный дежурный обязан известить командира воинской части (военного коменданта) либо начальника соответствующего органа (учреждения) о произведённом доставлении, вызвать, при необходимости, представителя воинской части или указанных органов (учреждений) для передачи доставленного лица в целях привлечения его к дисциплинарной ответственности (пп. 8.3.2 Наставления).

В свою очередь, по результатам выяснения обстоятельств факта совершения лицом административного правонарушения оперативный дежурный составляет протокол об администра-

тивном правонарушении; при наличии оснований, предусмотренных статьёй 24.5 КоАП, – выносит постановление о прекращении дела об административном правонарушении (п. 6 Наставления).

Однако эти положения п. 6 Наставления не дают чёткого ответа на вопрос, в каком документе должны быть зафиксированы обстоятельства факта совершения доставленным лицом административного правонарушения: в протоколе об административном правонарушении либо в постановлении о прекращении дела об административном правонарушении? Здесь налично конкуренция норм, устанавливающих общее правило и исключение из общего правила.

Дело об административном правонарушении считается возбуждённым, как уже было сказано, с момента, указанного в пп. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, а именно, с момента «составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьёй 27.1 настоящего Кодекса» (как правило, такой мерой обеспечения является доставление), либо с момента «составления протокола об административном правонарушении» (пп.3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ). А если речь идёт об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.21 КоАП РФ «Появление в общественных местах в состоянии опьянения», то, по общему правилу, обязательной мерой обеспечения в таком случае является «медицинское освидетельствование на состояние опьянения» (ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ).

Между тем, следует иметь в виду, что доставление как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяется «в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным». Обязательность составления протокола об административном правонарушении определяется ч. 1 ст. 28.2 и ч. 1 ст. 28.5 КоАП РФ.

Исходя из этих норм, обязательность составления протокола об административном правонарушении является одним из условий правомерности самого доставления лица, совершившего административное правонарушение, в служебное помещение органа внутренних дел (полиции). Поэтому составление протокола об административном правонарушении, в котором, согласно ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, указываются «место, время совершения и событие административного правонарушения», в отношении лица, доставленного в дежурную часть территориального органа МВД России, как правило, является обязательным.

В свою очередь, постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении «до передачи дела на

⁴ Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Костромского областного суда от 1 июня 2015 г. по делу № 33-89 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.01.2020).

рассмотрение» выносится с соблюдением требований, предусмотренных статьёй 29.10 Кодекса для постановления по делу об административном правонарушении, выносимого на стадии рассмотрения дела.

В частности, в постановлении по делу (о прекращении производства по делу) об административном правонарушении должны быть указаны:

– сведения о лице, в отношении которого «рассмотрено дело» (п. 3 ч. 1 ст. 29.10) (в нашей ситуации, «ведётся производство»);

– обстоятельства, установленные «при рассмотрении дела» (п. 4 ч. 1 ст. 29.10) (в нашей ситуации, «по факту совершения административного правонарушения и исключаящие производство по делу»);

– статья настоящего Кодекса, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо «основания прекращения производства по делу» (п. 5 ч. 1 ст. 29.10).

Анализ содержания постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, которое выносится «до передачи дела на рассмотрение» на завершающем этапе стадии возбуждения производства по данному делу, позволяет сделать вывод, что его процессуальное значение состоит в том, чтобы материалы по факту совершения лицом административного правонарушения направить для рассмотрения не субъекту административной юрисдикции, а субъекту дисциплинарной власти. Для фиксации же факта (события) административного правонарушения предназначен именно протокол об административном правонарушении.

В литературе справедливо отмечается, что на законодательном уровне вопрос об особенностях привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, в отношении которых предусмотрена «замена административной ответственности дисциплинарной», остался нерешённым [3, с. 303], обращается внимание на «пробельность и несовершенство» действующего законодательства в рассматриваемой области [4, с. 33]. Речь в данном случае идёт прежде всего о нормах, регламентирующих порядок фиксации совершенного административного правонарушения и наложения дисциплинарных взысканий. В частности, проведённый анализ норм КоАП РФ и подзаконного ведомственного нормативного акта показывает, что о процессуальных особенностях фиксации административных правонарушений, за совершение которых виновные лица несут дисциплинарную ответственность, приходится «догадываться», исходя из системного толкования и контекста норм, регламентирующих стадию возбуждения производства по делу об административном правонарушении. Это позволяет уполномоченным должностным лицам, ведущим производ-

ство по делам данной категории, по собственному усмотрению трактовать их положения, имеющие важное значение для оценки правомерности действий лиц, ведущих производство по делу.

Кроме того, законодательство об административных правонарушениях и законодательство о прохождении службы в соответствующих органах, регламентирующее порядок наложения дисциплинарных взысканий, слабо коррелируют между собой, что значительно снижает законность и эффективность дисциплинарной практики по данной категории дел.

По мнению В.О. Кузнецова (Украина), порядок реализации дисциплинарной ответственности за административные правонарушения включает следующие стадии: «1) возбуждение дела об административном проступке уполномоченным лицом органа государственного управления; 2) прекращение административного производства с передачей материалов об административном проступке уполномоченному субъекту дисциплинарной власти; 3) возбуждение дисциплинарного производства об административном проступке; 4) дисциплинарная проверка (расследование); 5) рассмотрение дисциплинарного дела и вынесение по нему решения; 6) исполнение решения по делу»⁵. Как видим, две первые «стадии» данного производства регламентированы законодательством об административных правонарушениях, а последующие – законодательством о дисциплинарной ответственности представителей соответствующего вида государственной службы.

Ю.А. Королева выделяет следующие стадии рассматриваемого дисциплинарного производства в отношении военнослужащих: 1) возбуждение дела об административном правонарушении; 2) рассмотрение дела об административном правонарушении; 3) пересмотр решений о наложении дисциплинарных взысканий; 4) исполнение решений о наложении дисциплинарных взысканий⁶. Название второй из предложенных Ю.А. Королевой стадий вызывает возражение, поскольку дело об административном правонарушении прекращается «до передачи дела на рассмотрение», поэтому рассматривается уже дело о наложении дис-

⁵ Кузнецов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації [Електронний ресурс] : автореф. дис... канд. юрид. наук. – Ірпінь: Національна академія держ. податкової служби України, 2004. – С. 15. [Електронний ресурс]. – Сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?C21C OM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image_file_name=DOC/2004/04kvoppr.zip&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1 (дата обращения 11.01.2020).

⁶ Королева Ю. А. Ответственность военнослужащих за административные правонарушения : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Королёва Юлия Александровна. – Москва, 2004. – С. 149.

циплинарного взыскания, и в этом смысле оно является «дисциплинарным».

В свою очередь Т.А. Малыхина считает, что «административно-процессуальные правоотношения между сотрудником, совершившим административное правонарушение, и государством в лице должностных лиц или органов, возбудивших дело об административном правонарушении, не являются составной частью дисциплинарного производства»⁷. Своё начало дисциплинарное производство берёт «в момент поступления субъекту, наделённому дисциплинарными полномочиями, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении»⁸. С этого момента, отмечает Т.А. Малыхина, «фактически берёт своё начало предварительная стадия дисциплинарного производства»⁹. Затем, после принятия решения о возбуждении дисциплинарного производства, по мнению Т.А. Малыхиной, «субъект, наделённый дисциплинарными полномочиями, квалифицирует совершённое подчинённым сотрудником противоправное деяние, содержащее признаки административного правонарушения, уже в качестве дисциплинарного проступка»¹⁰.

Следует согласиться с мнением Т.А. Малыхиной в отношении момента, когда разбирательство с сотрудником, совершившим административное правонарушение, за которое он несёт не административную, а дисциплинарную ответственность, начинается в рамках производства по дисциплинарному делу. Вместе с тем спорными являются утверждения автора о выделении так называемой «предварительной стадии» дисциплинарного производства и квалификации совершённого подчинённым сотрудником административного правонарушения в качестве дисциплинарного проступка.

Как известно, в теории административного процесса при характеристике его основных стадий начальную стадию административного производства именуют стадией «возбуждения производства по делу»¹¹, а не «предварительной» стадией.

Юридическое содержание административно-процессуальных правоотношений, возникающих в рамках процессуальной формы привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений, согласно части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, обусловлено их матери-

ально-правовым содержанием. Юридическим фактом для возникновения этих административно-процессуальных правоотношений является административное правонарушение, что отражается на содержании стадии возбуждения, а целью таких административно-процессуальных правоотношений является наложение дисциплинарного взыскания, предусмотренного законодательством о соответствующем виде государственной службы, что определяет содержание стадии рассмотрения этого дела.

Поэтому, учитывая особенности выявления административных правонарушений и их фиксации, производство по дисциплинарным делам («дисциплинарным» делам, в смысле «делам о наложении дисциплинарных взысканий») на стадии его возбуждения, будет включать вначале процессуальные действия, которые осуществляют должностные лица контрольно-надзорных органов, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, а именно:

1) установление фактических обстоятельств совершенного сотрудником административного правонарушения и фиксация факта его совершения в процессуальном документе – протоколе об административном правонарушении – согласно нормам КоАП РФ;

2) вынесение должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, постановления о его прекращении и направление постановления со всеми материалами дела субъекту дисциплинарной власти (руководителю, начальнику) по месту службы лица, совершившего административное правонарушение.

Эти процессуальные действия следует рассматривать в качестве начального (первого) этапа стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу по факту совершения сотрудником ОВД административного правонарушения, предусмотренного в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ. Производство на данном этапе ведётся, как правило, лицом, уполномоченным составлять протокол о соответствующем административном правонарушении, в соответствии с процессуальными нормами КоАП РФ.

Правовой основой данных процессуальных действий являются нормы КоАП РФ, регламентирующие возбуждение производства по делу об административных правонарушениях, обстоятельства, исключающие его производство, и порядок прекращения до передачи дела на рассмотрение.

Следующий, (второй) этап стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу начинается после получения указанных материалов субъектом дисциплинарной власти и затребования от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к ответственности, объяснения в письменной форме. На этом этапе оценивается достаточность поступивших материалов для

⁷ Малыхина Т.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Малыхина Татьяна Анатольевна. – Москва, 2017. – С. 146.

⁸ Там же. – С. 163.

⁹ Там же. – С. 145.

¹⁰ Там же. – С. 163.

¹¹ Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А.И. Каплунова; 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России. – Санкт-Петербург: ООО «Р-Копи», 2017. – С. 27, 28.

назначения дисциплинарного взыскания. При необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения может быть проведена служебная проверка.

На данном этапе речь не идёт о квалификации совершённого сотрудником противоправного деяния, содержащего признаки административного правонарушения, в качестве дисциплинарного проступка, поскольку административные правонарушения, которые определены в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, являются самостоятельным основанием для привлечения сотрудника ОВД к дисциплинарной ответственности. Служебная проверка в данном случае необходима для выявления прежде всего причин совершённого сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения, подтверждения наличия или отсутствия в совершённом правонарушении действий, порочащих честь сотрудника ОВД, оценки деятельности должностных лиц, ответственных за проведение воспитательной работы с личным составом. Она может проводиться в том числе при недостаточности поступивших материалов для подтверждения факта совершения сотрудником конкретного административного правонарушения.

В связи с этим, по мнению Е.А. Рогожкиной, ч. 1 ст. 52 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» целесообразно после слов «при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка,» дополнить фразой «административного правонарушения, за совершение которого сотрудник несёт дисциплинарную ответственность»¹².

Такая формулировка, как представляется, является вполне оправданной, она корреспондирует с частью 1 статьи 2.5 КоАП РФ и частью 2 статьи 15 Федерального закона о службе в ОВД и позволяет устранить имеющийся пробел.

Вместе с тем в научной литературе справедливо указывается на возможность привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, совершивших отдельные административные правонарушения, указанные в части 2 статьи 2.5 КоАП РФ, за которые они несут административные ответственность на общих основаниях [5, с. 154–159]. К примеру, речь может идти об административных правонарушениях, содержащих действия, порочащие честь сотрудника органов внутренних дел, либо обусловленных ненадлежащим исполнением сотрудником должностных обязанностей [5, с. 156].

¹²Рогожкина Е. А. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Рогожкина Елена Анатольевна. – Санкт-Петербург, 2017. – С. 109, 123.

В Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2019 г. № 46-КГПР19-10 справедливо отмечено: «К нарушению служебной дисциплины относится и совершение сотрудником проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, то есть деяния, вызывающего сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника органов внутренних дел, наносящего ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и противоречащего требованиям, предъявляемым к сотрудникам органов внутренних дел»¹³.

К примеру, к административным правонарушениям, порочащим честь сотрудника ОВД, в научной литературе относят совершение правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ (невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) [6, с. 4]; ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ (управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения) [7, с.73]. При этом наличие либо отсутствие вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении по данному факту правового значения для привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности не имеет [8, с. 158–159].

Следует согласиться, что только по данной категории дисциплинарных дел субъект дисциплинарной власти «квалифицирует совершённое подчинённым сотрудником противоправное деяние, содержащее признаки административного правонарушения, уже в качестве дисциплинарного проступка» [5, с. 163] в обязательном порядке.

Как показывает дисциплинарная практика, сотрудники ОВД привлекаются к дисциплинарной ответственности в том числе за совершение отдельных административных правонарушений, за которые они несут административную ответственность на общих основаниях, но обусловленных ненадлежащим исполнением сотрудником должностных обязанностей, а именно:

– за нарушение п. 2.1.2 Правил дорожного движения Российской Федерации, который предусматривает обязанность водителя: 1) быть пристёгнутым и 2) не перевозить пассажиров, не пристёгнутых ремнями безопасности. Административная ответственность за эти нарушения предусмотрена ст. 12.6 КоАП РФ «Нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов». К примеру, приказом начальника отдела МВД России по г. Сосновый Бор Ленинградской области от 28 апреля 2017 г. № 87 л/с за такое нарушение сотруднику объявлен выговор;

¹³ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2019 г. № 46-КГПР19-10.

– за нарушение п. 5.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, в соответствии с которым пассажиры обязаны при поездке на транспортном средстве, оборудованном ремнями безопасности, быть пристёгнутыми ими. Административная ответственность за это нарушение предусмотрена ч. 1 ст. 12.29 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения». В соответствии с заключением по результатам служебной проверки, утверждённым начальником УМВД России по Кировскому району г. Санкт-Петербурга от 7 августа 2018 года, за такое нарушение сотруднику объявлено замечание публично в устной форме¹⁴.

Данные административные правонарушения были выявлены в ходе внутриведомственного контроля субъектом дисциплинарной власти при проверке несения службы экипажей ДПС путём просмотра видеорегистратора СМВ «Патруль-Видео», установленного в служебном автомобиле. Перечисленные нарушения ПДД РФ рассматриваются через призму соблюдения сотрудниками служебной дисциплины как «виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел требований действующего законодательства ... при выполнении основных обязанностей».

Несмотря на то, что, согласно части 2 статьи 2.5 КоАП РФ, за административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, сотрудники ОВД несут административную ответственность на общих основаниях, производство по делу об административном правонарушении не возбуждалось прежде всего потому, что они совершены сотрудниками непосредственно при выполнении своих основных служебных обязанностей и выявлены субъектом внутриведомственного контроля.

Если же нарушение правил дорожного движения совершается сотрудником ОВД в свободное от службы время и выявляется субъектом надзора за дорожным движением в ходе его внешневластной деятельности, например, с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъёмки, видеозаписи, то ответственность за такие административные правонарушения наступает, как правило, только на общих основаниях.

Проведённый анализ позволяет сформулировать следующие обобщающие выводы.

1. Стадия возбуждения дисциплинарного дела по факту совершения сотрудником ОВД административного правонарушения, за которое он несёт дисциплинарную ответственность, включает два этапа.

Первый этап включает следующие процессуальные действия:

1) установление фактических обстоятельств совершенного сотрудником административного правонарушения и фиксация факта его совершения в процессуальном документе – протоколе об административном правонарушении – согласно нормам КоАП РФ;

2) вынесение должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, постановления о его прекращении и направление постановления со всеми материалами дела субъекту дисциплинарной власти (руководителю, начальнику) по месту службы лица, совершившего административное правонарушение.

Второй этап начинается после получения направленных материалов дела субъектом дисциплинарной власти и включает следующие действия:

1) затребование письменного объяснения от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к дисциплинарной ответственности;

2) назначение служебной проверки для выяснения причин и уточнения обстоятельств совершенного сотрудником административного правонарушения.

2. Фиксация факта совершения сотрудником ОВД административного правонарушения, определённого в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, должна осуществляться на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении, в соответствии с частью 1 статьи 28.5 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении.

3. Для того чтобы чётко зафиксировать момент, когда разбирательство по факту совершения сотрудником ОВД административного правонарушения, за которое он несёт дисциплинарную ответственность, переходит из формата производства по делу об административном правонарушении в формат производства по дисциплинарному делу, целесообразно часть 2 статьи 5.8 проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить абзацем 2 следующего содержания:

«Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному в части 2 статьи 5.8 настоящего Кодекса, со всеми материалами дела, включая протокол об административном правонарушении, если составление протокола является обязательным, в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы (службы) или месту прохождения военных сборов лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности».

¹⁴ Выписка из протокола совещания при начальнике УМВД России по Кировскому району г. Санкт-Петербурга от 7 августа 2018 года.

Список литературы

1. Рогожкина Е. А. Производство по дисциплинарным делам как форма реализации дисциплинарной ответственности государственных служащих // Государство и право. – 2017. – № 8. – С. 96–99.
2. Мельников В. А. Процессуальное оформление материалов по делам об административных правонарушениях, за совершение которых сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2014. – № 4 (31). – С. 20–23.
3. Мальцев Е. П. Проблемы совершенствования законодательства о дисциплинарном принуждении в системе органов внутренних дел Российской Федерации // Молодой учёный. – 2012. – № 11. – С. 302–304.
4. Витовская Е. С. Наложение дисциплинарной ответственности за административные правонарушения на сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Кузбасского института. – 2012. – № 1 (9). – С. 30–38.
5. Мальныхина Т. А. Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Удмуртского университета. – Серия «Экономика и право». – 2015. – Т. 25. – № 6. – С. 154–159.
6. Елфимова Е. В., Коркин А. В. Административное правонарушение как проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2016. – № 3. – С. 2–6.
7. Равнюшкин А. В. Увольнение со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, при совершении административного правонарушения // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 3 (11). – С. 72–76.
8. Махаева Л. Г. Проблемные вопросы увольнения сотрудников органов внутренних дел, связанные с нарушением профессионально-этических норм // Гуманитарные и юридические исследования. – 2017. – № 2. – С. 158–159.

References

1. Rogozhkina E. A. Proizvodstvo po distsiplinarnym delam kak forma realizatsii distsiplinarnoi otvetstvennosti gosudarstvennykh sluzhashchikh // Gosudarstvo i pravo. – 2017. – № 8. – S. 96–99.
2. Mel'nikov V. A. Protsessual'noe oformlenie materialov po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh, za sovershenie kotorykh sotrudniki organov vnutrennikh del nesut distsiplinarnuyu otvetstvennost' // Vestnik Volgogradskoi akademii MVD Rossii. – 2014. – № 4 (31). – S. 20–23.
3. Mal'tsev E. P. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o distsiplinarnom prinuzhdenii v sisteme organov vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii // Molodoi uchenyi. – 2012. – № 11. – S. 302–304.
4. Vitovskaya E. S. Nalozhenie distsiplinarnoi otvetstvennosti za administrativnye pravonarusheniya na sotrudnikov ugovovno-ispolnitel'noi sistemy // Vestnik Kuzbasskogo instituta. – 2012. – № 1 (9). – S. 30–38.
5. Malykhina T. A. Sochetanie distsiplinarnoi i administrativnoi otvetstvennosti sotrudnikov organov vnutrennikh del // Vestnik Udmurtskogo universiteta. – Seriya «Ekonomika i parvo». – 2015. – T. 25. – № 6. – S. 154–159.
6. Elfimova E. V., Korokin A. V. Administrativnoe pravonarushenie kak prostupok, porochashchii chest' sotrudnika organov vnutrennikh del // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2016. – № 3. – S. 2–6.
7. Ravnyushkin A. V. Uvol'nenie so sluzhby v organakh vnutrennikh del v svyazi s soversheniem prostupka, porochashchego chest' sotrudnika organov vnutrennikh del, pri sovershenii administrativnogo pravonarusheniya // Altaiskii yuridicheskii vestnik. – 2015. – № 3 (11). – S. 72–76.
8. Makhaeva L. G. Problemnye voprosy uvol'neniya sotrudnikov organov vnutrennikh del, svyazannye s narusheniem professional'no-eticheskikh norm // Gumanitarnye i yuridicheskie issledovaniya. – 2017. – № 2. – S. 158–159.