

Часть 2 ст. 47 названного закона закрепляет общее положение о том, что в целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченным руководителем к сотруднику ОВД могут применяться меры поощрения и дисциплинарные взыскания, указанные в законе.

Реализация института ответственности сотрудников органов внутренних дел (полиции) в случае нарушения ими служебной дисциплины предполагает наступление мер юридической ответственности. И здесь следует отметить, что из всех видов юридической ответственности, применяемых к ним, на практике приоритет отдается мерам дисциплинарной ответственности, которые призваны, с одной стороны, стимулировать сотрудников органов внутренних дел к надлежащему выполнению своих служебных обязанностей, а с другой - способствовать профилактике и предупреждению правонарушений.

Под нарушением служебной дисциплины понимается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов ОВД законодательства, дисциплинарного устава, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в ОВД, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей и непосредственного руководителя при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Указанное определение емкое и содержательное, но, на наш взгляд, в нем отсутствует один важный аспект, который был отражен в ранее действовавшем законодательстве, где указывалось, что «...нарушением сотрудником органов внутренних дел служебной дисциплины признается виновное действие (бездействие)... если за указанное действие (бездействие) законодательством Российской Федерации не установлена административная или уголовная ответственность». Данное дополнение (в широком смысле) являлось важной правовой гарантией реализации принципа *Non bis in idem*, запрещающего повторное преследование и наказание за одно и то же деяние, известного еще с античных времен.

Актуальность этого вопроса объясняется тем, что на практике некоторые руководители злоупотребляют дисциплинарной властью и в дополнение, к примеру, к понесенному сотрудником административному наказанию налагают на него дисциплинарное взыскание.

В доктрине административного права дисциплинарная ответственность рассматривается как особый вид государственного принуждения, связанного с применением субъектами дисциплинарной власти санкций за совершенные подчиненными субъектами дисциплинарные проступки. В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения, т. е. применяется должностными лицами (начальниками, руководителями) подразделений, в которых проходит службу сотрудник ОВД.

Так, ст. 50 федерального закона о службе в ОВД и п. 33 дисциплинарного устава определяют систему дисциплинарных взысканий, которые могут налагаться на сотрудника ОВД в виде: замечания, выговора, строгого выговора, предупреждения о неполном служебном соответствии, перевода на нижестоящую должность в ОВД, увольнения со службы.

Анализ трудового и служебного законодательства позволяет сделать вывод о том, что перечень дисциплинарных взысканий (их система), применяемых к сотрудникам, неоправданно широк, что, на наш взгляд, не в полной мере отвечает разумным требованиям дисциплинарной практики и достижению главной цели – поддержанию служебной дисциплины.

Если исходить из фактических последствий отдельных дисциплинарных взысканий, то можно констатировать отсутствие какого-либо очевидного различия между такими взысканиями, как замечание, выговор, строгий выговор и предупреждение о неполном служебном соответствии. Сразу оговоримся, что ни законодательство о государственной службе, ни трудовое законодательство, ни ведомственные нормативные правовые акты не закрепляют указанных терминов и не определяют оснований их дифференциации по видам проступков и особенностей применения.

В связи с этим предлагаем исключить из перечня дисциплинарных взысканий, применяемых к сотрудникам ОВД, санкции, схожие по характеру последствий для нарушителя. Так, можно констатировать отсутствие какого-либо внятного различия между такими взысканиями, как выговор и строгий выговор. Можно сделать вывод о том, что подобное деление взысканий на виды весьма условно и, как правило, их применение зависит от степени психологического воздействия, которое необходимо оказать на нарушителя служебной дисциплины. По нашему мнению, дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора необходимо исключить.

Как мы убедились, действующее служебное законодательство Российской Федерации содержит ряд правовых норм, составляющих механизм правового регулирования служебной дисциплины, а также регламентирует применение мер дисциплинарного принуждения в отношении сотрудников ОВД. Вместе с тем по-прежнему остаются не в полной мере урегулированными многие проблемные вопросы. В результате тщательность и объективность разбирательства при совершении сотрудником дисциплинарного проступка зависят не от точного соблюдения правовых норм, а ставятся в прямую зависимость от усмотрения и уровня правовой культуры лиц, налагающих дисциплинарные взыскания.

УДК 342.9:35

И.И. Мах

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СПОРЕ

Изучение административно-правовой литературы показывает, что последние десятилетия интерес ученых-правоведов к институту административно-правового спора заметно возрос. Особое место в исследованиях ученых-административистов, посвятивших свои работы этой проблеме, занимает категориальный аппарат. Анализ предлагаемых ими понятий позволяет сделать вывод о том, что в основе административно-правового спора, лежит конфликт интересов сторон спора. Подтверждением этому служат дефиниции административно-правового спора, предлагаемые различными авторами.

Наиболее общую формулировку понятия административно-правового спора дает Н.Ю. Хаманева. Она относит к нему юридический конфликт, а точнее один из его видов. Кроме того, в одном из своих исследований, посвященных теоретическим проблемам административно-правового спора, автор пишет о том, что в процессе возникновения и разрешения административно-правового спора возникающие между его субъектами правоотношения носят как горизонтальный, предусматривающий

равенство сторон характер, так и характер власти-подчинения, при этом властность, неравенство сторон имеет место при вынесении решения по делу.

В качестве признаков административно-правового спора Н.Ю. Хаманева называет также обязательное участие в административно-правовом споре органа исполнительной власти, наделенного властными полномочиями.

Признавая безусловность этого признака административно-правового спора, связанного с субъектным составом административно-правового спора, мы, однако, не в полной мере согласны с позицией Н.Ю. Хаманевой относительно одного из основных принципов административной юрисдикции – равенства сторон.

Представляется, что это положение не всегда верно. Безусловно, корпоративный интерес при рассмотрении административно-правовых споров органами исполнительной власти может иметь место. Однако не все дела, связанные с разрешением административно-правовых споров, рассматриваются этими органами. Участие в их рассмотрении и принятие по ним решений осуществляются также судами. В частности, одним из надежных способов охраны прав граждан является судебный порядок рассмотрения дел, на пример связанных с подачей ими жалоб на действия и решения органов исполнительной власти.

Кроме того, следуя логике таких рассуждений, можно прийти к заключению о том, что отношения, возникающие между участниками гражданско-правовых споров, в зависимости от личных симпатий разрешающего их судьи или каких-либо иных субъективных обстоятельств в конечном итоге могут носить неравный характер. Безусловно, это лишь рассуждения, и они вызваны чисто формальным подходом к толкованию высказанной известным ученым-правоведом позиции. Однако сам факт дискуссионности говорит о том, что природа административно-правовых споров не так проста, как может показаться на первый взгляд. Очевидно одно, что, несмотря на его принадлежность к административному праву, применение к административно-правовому спору как комплексному правовому явлению всех признаков этой отрасли характерных признаков вряд ли будет правильным.

В связи с этим представляется целесообразным разделение его на определенные части (виды) правовых споров, объединенных единым наименованием «административно-правовые». Тем более что такие попытки предпринимались учеными-правоведами неоднократно.

Научная ценность дифференциаций (классификаций) различных правовых образований подтверждается не только частым использованием их в правовой науке. К ним прибегают, когда исследуемое явление носит системный характер, понять который можно лишь путем глубокого проникновения в глубь составляющих его частей (элементов). Как представляется, это относится и к административно-правовому спору. В этом убеждают работы ученых-правоведов, посвященные классификации административно-правовых споров. Их анализ позволяет выделить следующие виды споров: административно-юстиционные, управленческие, служебные. Имеются и другие классификации.

Возможность дифференциации административно-правовых споров вытекает также из законодательства, в частности из содержания разд. II ПИК оАП, согласно которому их можно разделить на рассматриваемые судами (административно-юстиционные споры) и рассматриваемые органами исполнительной власти.

Анализ содержания второй группы споров показывает, что они носят управленческий характер. И, по нашему мнению, могут быть выделены в группу административно-управленческих споров, возникающих в сфере соблюдения гражданами и юридическими лицами норм и правил специального правового режима, контроль и надзор за которыми осуществляется органами исполнительной власти.

К характерным признакам этих споров относятся следующие: в большинстве случаев одной из сторон является орган государственного контроля и надзора; они возникают в области соблюдения норм и правил, специальных правовых режимов, контроль и надзор за соблюдением которых осуществляется этими органами; по сравнению с разрешаемыми в судебном порядке разрешаются в более короткие сроки; возникают по инициативе органов исполнительной власти, осуществляющих государственно-контрольные и надзорные функции.

Субъектами административно-правового спора выступают юридические и физические лица, с одной стороны, и органы исполнительной власти – с другой.

Объектом административно-управленческого спора являются нормы и правила, обеспечивающие общественный порядок, здоровье и безопасность граждан. Его основной целью служит защита требований, установленных специальными правовыми режимами.

Длящийся характер административно-управленческого спора позволяет выделить его стадии. К первой из них можно отнести появление правовых мотивов административно-управленческого спора, например отсутствие у продавца продовольственных товаров санитарной книжки, у водителя автомобиля водительского удостоверения, у застройщика разрешения на строительство объекта и др.

Второй стадией административно-управленческого спора можно считать возникновение правовых отношений между его сторонами. Они могут возникнуть, например, в результате проверки, осуществляемой в рамках своих полномочий инспектором санитарного надзора, сотрудником государственной автомобильной инспекции, лицом, осуществляющим строительный надзор, и др.

Третья стадия административно-управленческого спора – развитие правовых отношений. Она заключается в прекращении либо продолжении правоотношений, возникших между сторонами административно-правового спора. Четвертая стадия – издание правоприменительного акта, разрешающего административно-управленческий спор. Завершает административно-управленческий спор стадия обжалования решений органа исполнительной власти.

УДК 345.91

О.Н. Мердова

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ (ст. 259 КоАП УКРАИНЫ «ДОСТАВЛЕНИЕ НАРУШИТЕЛЯ»)

Как известно, меры административного пресечения составляют самостоятельную группу мер административного принуждения. Их применение обуславливается публичными интересами, а их реализация не должна нарушать права и свободы лиц, в отношении которых они применяются, в том числе конституционное право индивида на свободу и личную неприкосновенность.