

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.038-047

Э. Л. Лещина\*

## Процессуальная форма производства по дисциплинарным делам

**Аннотация.** В статье на основе теории административного процесса характеризуется общее назначение производства по дисциплинарным делам, приведены взгляды исследователей на деятельность субъектов дисциплинарной власти по наложению дисциплинарных взысканий как на административное производство, административную юрисдикцию либо материальную процедуру. Отсутствие единства мнений на правовую природу производства по дисциплинарным делам обусловило исследование его важнейшей характеристики и процессуальной категории — процессуальной формы, анализ ее содержания и структуры. Определено значение процессуальной формы в дисциплинарном производстве и правовые последствия ее несоблюдения. С учетом имеющихся подходов выделены и раскрыты основные признаки процессуальной формы производства по дисциплинарным делам. Обосновано, что правоприменению по дисциплинарным делам присуща самостоятельная процессуальная форма — обязательный качественный признак рассматриваемой деятельности. На основе инструментального подхода, предполагающего последовательное использование правовых средств для достижения целей правового регулирования, выделения процессуальной составляющей механизма правового регулирования — процессуально-правового механизма, структурирована система административно-процессуальных средств, образующих содержание процессуальной формы производства по дисциплинарным делам, рассмотрены их специфические черты. Предложено определение процессуальной формы производства по дисциплинарным делам, где учтены ее признаки как научной конструкции, юридической категории, структурной модели административно-процессуальной деятельности субъектов дисциплинарной власти. Сделан вывод, что процессуальная форма внешне унифицирует и внутренне дифференцирует основные способы правоприменения, отражает ход юридической деятельности и ее результаты в процессуальных актах. Констатируется, что в настоящее время процессуальная форма дисциплинарного производства далека от идеальной, высказываются предложения о возможных направлениях совершенствования процедурно-процессуальной регламентации рассматриваемой деятельности.

**Ключевые слова:** государственная служба; государственный служащий; дисциплинарная ответственность; административный процесс; производство по дисциплинарным делам; процессуальная форма; процессуальная форма производства по дисциплинарным делам.

**Для цитирования:** Лещина Э. Л. Процессуальная форма производства по дисциплинарным делам // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 1. — С. 38–47. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.038-047.

### A Procedural Form of Proceedings in Disciplinary Cases

**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.** Based on the theory of administrative process, the paper characterizes a general purpose of disciplinary proceedings, provides the views of researchers on the activities of subjects of disciplinary authority to impose

© Лещина Э. Л., 2022

\* 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

disciplinary sanctions as administrative proceedings, administrative jurisdiction or substantive procedure. A lack of consensus on the legal nature of disciplinary proceedings led to studying its most important characteristics and procedural category, namely: the procedural form, analysis of its content and structure.

The author determines the meaning of the procedural form in disciplinary proceedings and the legal consequences of its non-observance. Taking into account available approaches, the paper describes the main features of the procedural form of proceedings in disciplinary cases. It has been substantiated that an independent procedural form is inherent in the enforcement of disciplinary cases – an obligatory qualitative feature of the activity in question. On the basis of the instrumental approach that implies consistent use of legal means to achieve the goals of legal regulation, to highlight a procedural component of the legal regulation mechanism, namely, the procedural and legal mechanism, the author structures the system of administrative procedural means that form the content of the procedural form of proceedings in disciplinary cases and examines their specific features.

The author provides the definition of the procedural form of proceedings in disciplinary cases that takes into account its features as a scientific structure, a legal category, a structural model of administrative procedural activity of subjects of disciplinary power. It is concluded that the procedural form externally unifies and internally differentiates the main methods of law enforcement, reflects the course of legal activity and its results in procedural acts. It is stated that at present the procedural form of disciplinary proceedings is far from ideal, suggestions are made on possible directions for improving the procedural regulation of the activity in question.

**Keywords:** public service; public servant; disciplinary responsibility; administrative process; disciplinary proceedings; procedural form; procedural form of proceedings in disciplinary cases.

**Cite as:** Leshchina EL. Pprotsessualnaya forma proizvodstva po distsiplinarnym delam [A Procedural Form of Proceedings in Disciplinary Cases]. *Lex russica*. 2022;75(1):38-47. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.038-047. (In Russ., abstract in Eng.).

Одним из видов административных производств, входящих в структуру административного процесса, выступает производство по дисциплинарным делам, общим назначением которого является правовая регламентация процессуальной деятельности по возбуждению и рассмотрению дел о дисциплинарных проступках государственных служащих в целях получения юридически значимого результата, предусмотренного законом. Исследователи по-разному характеризуют процедуры по наложению дисциплинарных взысканий на государственных служащих в силу особенностей правового регулирования государственно-служебных отношений и установленного законо-

дательством порядка правоприменительной деятельности уполномоченных руководителей в связи с совершением дисциплинарных проступков подчиненными, наличия различных подходов в юридической науке к пониманию административного процесса и его структуры. Деятельность по наложению дисциплинарных взысканий авторы считают административным процессом (производством)<sup>1</sup>, административной юрисдикцией<sup>2</sup> либо материальной процедурой (процессом применения норм материального административного права)<sup>3</sup>.

Отсутствие единства взглядов у специалистов на правовую природу производства по дисциплинарным делам делает актуальным

<sup>1</sup> Адушкин Ю. С. Теоретические вопросы советского дисциплинарного производства: административно-процессуальный аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1979. С. 7 ; Сорокин В. Д. Избранные труды. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2005. С. 558–559 ; Каплунов А. И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности // Уголовно-исполнительное право. 2017. Т. 12. № 4. С. 493.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : Эксмо, 2011. С. 612 ; Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. С. 128–129 ; Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. М. : Юрайт, 2017. С. 19–20.

<sup>3</sup> Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 8, 11, 15 ; Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учебник : в 2 ч. / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 21–22 ; Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2009. С. 655–667.

рассмотрение его через призму административно-процессуальной правоприменительной деятельности и характеристики ее содержания. В основу отнесения к административному процессу производства по дисциплинарным делам может быть положено выделение в нем основного признака юридического процесса — процессуальной формы — «развернутой детальной регламентации этой деятельности юридическими нормами»<sup>4</sup>. О процессуальной форме как признаке любой юридической деятельности пишут также В. Н. Карташов<sup>5</sup>, В. П. Беляев и В. В. Сорокина<sup>6</sup>. Наличие в производстве по дисциплинарным делам самостоятельной процессуальной формы позволит обоснованно считать рассматриваемую деятельность самостоятельным административным производством и исключить ее из сферы применения норм материального административного права.

Процессуальная форма производства по дисциплинарным делам является одной из основных категорий науки административного процессуального права. Под ней можно понимать предусмотренную законодательством специфическую разновидность формы государственной правоприменительной деятельности, обусловленную наличием дисциплинарного производства и его принципами. Она определяет общий порядок процессуальной деятельности, последовательность производства, порядок совершения определенных процессуальных действий, предоставления и проверки доказательств, принятия решений и их фиксации, порядок приведения в исполнение решения и его оспаривания. Все элементы процессуальной формы закрепляются нормами законодательства. Процессуальная форма не просто отражает внешне производство по дисциплинарным делам, а наполнена внутренним содержанием, имеет определенную структуру и тем самым представляет собой внутреннюю форму дисциплинарного производства.

В процессуальной форме реализуются государственно-властные полномочия субъектов исполнительной власти<sup>7</sup>. Именно процессуальная форма как правовая конструкция очерчивает пределы реализации субъективных прав, устанавливая процедуру рассмотрения дела путем указания последовательности и способов совершения процессуальных действий, закрепления требований к процессуальным документам<sup>8</sup>.

Наличие процессуальной формы предполагает, что:

- 1) данная деятельность обязательно предусмотрена правовыми нормами;
- 2) указаны субъекты этой деятельности;
- 3) строго определены сроки данной деятельности;
- 4) определена последовательность совершения действий<sup>9</sup>.

Несоблюдение требований процессуальной формы в производстве по дисциплинарному делу может повлечь определенные правовые последствия, в том числе:

- 1) признание собранных доказательств по делу недопустимыми, что может привести к прекращению производства по делу вследствие не установленной невиновности лица, а недоказанности его вины;
- 2) невозможность наложения дисциплинарного взыскания, если допущенные процессуальные нарушения были существенными и не позволили своевременно, полно, объективно и своевременно рассмотреть дело;
- 3) отмену в порядке пересмотра принятого ранее решения (приказа) о наложении дисциплинарного взыскания;
- 4) ответственность должностных лиц за нарушение порядка производства;
- 5) материальные последствия для государственного органа (например, в случае признания увольнения госслужащего за нарушение служебной дисциплины незаконным

<sup>4</sup> Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права : монография. М. : Норма, 2008. С. 192–193.

<sup>5</sup> Карташов В. Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 3–4.

<sup>6</sup> Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : монография. М. : Юрлитинформ, 2011. С. 42.

<sup>7</sup> Попова Н. Ф. Административное право : учебник и практикум для вузов. 5-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 136.

<sup>8</sup> Соловых С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2019. С. 203.

<sup>9</sup> Кондратьева С. Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 135–136.

могут быть взысканы утраченный заработок, судебные издержки, расходы по делу и т.д.).

Процессуальное регулирование хода производства по дисциплинарным делам получило свое закрепление в ряде законодательных и нормативных правовых актов, касающихся вопросов организации и прохождения государственной службы, порядка применения мер дисциплинарного принуждения для различных категорий государственных служащих. Однако следует признать, что в настоящее время процессуальная форма дисциплинарного производства как таковая, за исключением судопроизводства по материалам о грубом дисциплинарном проступке военнослужащих, отсутствует и для иных видов государственной службы, кроме военной, детально урегулированы только процедуры проведения служебной проверки.

*Далее, что касается характеристики отдельными исследователями процессуальной формы производства по дисциплинарным делам:*

- 1) деятельность по применению дисциплинарных взысканий осуществляется в правоприменительной форме, это процессуальная деятельность, юридический процесс (Ю. С. Адушкин, 1979 г.<sup>10</sup>);
- 2) нормы о дисциплинарном производстве представляют собой процессуальную форму, использование которой позволяет эффективно применять материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности (Д. Н. Бахрах, 2011 г.<sup>11</sup>);
- 3) процессуальная форма определяет порядок совершения участниками административного процесса процессуальных действий, установленный административно-процессуальными нормами, характеризует структуру содержания и организацию процессуальной деятельности дисциплинарного процесса (последовательность, сроки, условия совершения процессуальных действий участниками процесса и др.) (А. М. Колосков, 2011 г.<sup>12</sup>);

4) административно-процессуальная форма в дисциплинарном производстве регулирует последовательность совершения процессуальных действий, организует внутреннее содержание деятельности субъектов, наделенных полномочиями по наложению дисциплинарных взысканий, процессуально оформляет эту деятельность (Т. А. Малыхина, 2017 г.<sup>13</sup>);

5) нормы о дисциплинарном производстве — это процессуальная форма, использование которой позволяет эффективно осуществить материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности (П. Н. Сафоненков, 2019 г.<sup>14</sup>).

Таким образом, ряд исследователей выделяют процессуальную форму у производства по дисциплинарным делам, которая позволяет эффективно использовать нормы о дисциплинарной ответственности. Производство по дисциплинарным делам рассматривается нами как особая разновидность государственной управленческой деятельности, осуществляемой субъектом дисциплинарной власти по правилам административно-процессуального права, устанавливающего его обязательную, неотъемлемую от деятельности, процессуальную форму. Форма осуществления административно-процессуальной деятельности, правоприменения по дисциплинарным делам — процессуальная форма — обязательный качественный признак, составная часть самой деятельности.

*Особенности процессуальной формы производства по дисциплинарным делам:*

- 1) закреплена нормами административно-процессуального законодательства, имеет абстрактный характер и конкретизируется при возбуждении индивидуально-конкретного дела;
- 2) опосредует материальные правоотношения, обусловленные возникновением правового конфликта — следствием совершения дисциплинарного проступка членом административного коллектива;

<sup>10</sup> Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 6.

<sup>11</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 612.

<sup>12</sup> Колосков А. М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 21.

<sup>13</sup> Малыхина Т. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 28.

<sup>14</sup> Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов : учебник / П. Н. Сафоненков, А. В. Зубач, О. А. Сафоненкова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 229.

- 3) государственно-властный характер юридической деятельности, служащей средством обеспечения дисциплины и правопорядка на государственной службе, предполагающей применение мер дисциплинарного принуждения, ее соответствие предполагаемым целям, объемам правоограничений и возможным негативным последствиям (санкциям);
- 4) оперативный упрощенно-ускоренный (отсутствие излишних формальных требований и правил, усложняющих порядок производства) принудительный характер специальных процедур, обеспечивающих выяснение субъектами дисциплинарной власти истины по делу;
- 5) фактическое неравенство сторон процессуальной деятельности;
- 6) участие с самого начала в производстве должностных лиц, которые в том числе сами выявили нарушения (стали их очевидцами), пресекли их, установили обстоятельства нарушения;
- 7) особый характер принудительных способов и средств воздействия в отношении лиц, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, в целях быстрого, своевременного воздействия на нарушителя, пресечения правонарушений и воспитания нарушителя и окружающих;
- 8) специальные правила собирания, исследования и оценки доказательств;
- 9) следственные начала дисциплинарного производства<sup>15</sup>, ограниченная публичность и гласность процессуальной деятельности на стадии возбуждения дела (разбирательства), единоличное рассмотрение материалов дисциплинарного дела руководителем;
- 10) органическая встроенность в процессуальную форму стадий возбуждения, рассмотрения и исполнения решения по делу и невхождение в нее служебного спора о

законности наложения взыскания и досрочного снятия дисциплинарного взыскания в порядке поощрения.

Для характеристики административно-процессуальной деятельности и определения ее процессуальных форм, в том числе для производства по дисциплинарным делам в системе государственной службы, предлагается использовать инструментальный подход, предполагающий последовательное использование правовых средств — инструментов либо юридических технологий их применения, а равно условий государственно-управленческой деятельности, для достижения целей правового регулирования. Здесь за основу используем концепцию М. Н. Марченко: «В самом общем понимании правовые средства — это правовые явления, выражающиеся в инструментах (установления) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»<sup>16</sup>. Видами правовых средств в механизме правового регулирования выступают и процессуально-правовые средства, под которыми понимаются «правовые инструменты и деяния, при помощи которых обеспечиваются интересы субъектов юридического процесса»<sup>17</sup>, целостная система объективированных процессуально-правовых актов (нормативных, право-реализационных и правоприменительных), инструментов и механизмов, позволяющих гарантированно достигать цели и задачи процессуально-правового регулирования, реализовывать права и законные интересы участников процессуально-правовых отношений<sup>18</sup>.

Среди современных направлений научных исследований все большее значение приобретает изучение процессуальной составляющей механизма правового регулирования — процессуально-правового механизма (ППМ) и его характеристик. В первую очередь следует выделить общетеоретические исследования

<sup>15</sup> Такой порядок построения процесса, в котором лицо, ведущее производство по делу, обязано самостоятельно и обоснованно определять ход (движение) процесса *ex officio*, императивно устанавливать в предусмотренном законом порядке обстоятельства дела в соответствии с действительностью, т.е. всесторонне, полно и объективно. Предполагает закрытость деятельности по собиранию и закреплению доказательств, запрет для должностных лиц на разглашение собранной информации без разрешения соответствующего руководителя.

<sup>16</sup> Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М.: Проспект, 2001. С. 359.

<sup>17</sup> Струнков С. К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 7.

<sup>18</sup> Шрамкова М. Н. Цели, средства и результаты процессуально-правового регулирования: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 10–11.

В. Н. Протасова и Е. Г. Лукьяновой, посвященные в том числе обоснованию необходимости выделения категории ППМ, анализа его структуры и элементов. По мнению В. Н. Протасова, процессуально-правовой механизм в качестве основной категории в общеправовой процессуальной теории позволяет в том числе «полнее выявить особенности процессуальных явлений... глубже понять природу юридического процесса»<sup>19</sup>. Структуру ППМ составляют «основной процесс (процесс-правоотношение), предпроцесс (процесс — юридический факт) и нормативная основа их функционирования»<sup>20</sup>. В дальнейшем Е. Г. Лукьянова, используя выводы об общем механизме правового регулирования и учитывая цели процессуального регулирования, определила понятие процессуально-правового механизма как динамической системы правовых средств, при помощи которой упорядочивается охранительная деятельность уполномоченных органов в области юрисдикционного правоприменения<sup>21</sup>. Все вышеизложенное позволяет говорить о возможности использования концепции ППМ для характеристики административно-процессуальной деятельности и ее правовых средств.

*Правовым средствам административно-процессуальной деятельности по дисциплинарным делам присущи следующие специфические черты:*

- 1) закрепляются правовыми нормами;
- 2) определяют нормативную модель (структуру) административно-процессуальной деятельности, образуют процессуальный механизм рассматриваемого производства;
- 3) с их помощью достигаются цели и задачи производства по дисциплинарным делам;
- 4) приводят в движение материальные правовые средства;
- 5) обеспечивают гарантии законных прав и интересов «слабой» стороны процесса — его участников;
- 6) их применение приводит к юридически значимым последствиям.

Следует отметить, что вопрос о понятии и видах административно-процессуальных средств не получил достаточного освещения в учебной

и научной литературе, хотя проблеме правовых средств в юридических источниках уделено достаточно большое внимание. Перечень и содержание правовых и административно-процессуальных средств зависят от конкретной сферы (отрасли) управленческой деятельности, целей и задач, которые решаются с их помощью.

С учетом существующих в общетеоретической науке взглядов на виды правовых средств<sup>22</sup> система административно-процессуальных средств (АПС), образующих единое содержание процессуальной формы (правоприменительной деятельности) производства по дисциплинарным делам, может быть структурирована следующим образом:

1. Как правовые явления в структуре процессуально-правового механизма (ППМ):

- а) *средства-установления* — инструментальная основа процессуальной деятельности, используемая участниками процессуальных отношений, характеризующаяся модельно-статическим характером. Сюда входят: правовые нормы, определяющие общие понятия и категории производства; принципы процессуальной деятельности; цели и задачи производства; права и обязанности (процессуальный статус) субъектов и участников производства, гарантии их прав; процессуальные сроки; поводы и основания возбуждения производства; виды и требования к доказательствам; меры процессуального обеспечения; виды принимаемых актов; запреты и дозволения и т.д.;
- б) *средства-деяния* (средства правореализационной практики) — технологии, действия, процедуры, определяющие порядок, формы и виды процессуально-процедурных действий, способы их оформления и фиксации, стадии их осуществления, обусловленные дифференциацией процессуальной формы для наложения взыскания устно (материальная процедура) или в письменной форме (юридический процесс). Это, в частности, порядок возбуждения и производства по делу, сбора и документального оформления доказательств наличия или отсутствия события дисциплинарного проступка, ви-

<sup>19</sup> Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М. : Юрид. лит., 1991. С. 100.

<sup>20</sup> Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. С. 101.

<sup>21</sup> Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. С. 163.

<sup>22</sup> Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 60–62 ; Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. М. : Юрист, 2004. С. 223 ; Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. С. 366.

новности государственного служащего в его совершении, рассмотрения собранных материалов (заключения проверки) руководителем и принятия решения, доведения принятого решения до заинтересованных лиц и его исполнения, осуществление контроля и надзора. В ходе этой деятельности используются соответствующие установления (инструменты) процессуальной формы.

2. В зависимости от особенностей их правовой природы, специфики юридической формы их объективации выделены АПС:

- а) *нормативно-процессуальные* — нормы и принципы права;
- б) *правоприменительные* (акт, заключение, приказ и др.);
- в) *правореализационные* (объяснение, заявление, жалоба и др.).

3. В зависимости от сложности их структурного строения процессуальные средства можно подразделить на *простые* и *сложные* (комплексные):

- а) простые: процессуальные права; процессуальные обязанности; запреты (принимать участие в проведении проверки лицу, имеющему личную или иную заинтересованность; разглашать результаты служебной проверки) и дозволения (знакомиться с материалами проверки);
- б) к сложным относятся процессуальные процедуры, необходимые и достаточные для достижения целей процессуальной деятельности, в рамках отдельных стадий. Основными видами процедур являются: истребование объяснения, проведение служебной проверки (разбирательства в устной или письменной форме), отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей, собирание и закрепление доказательств, оформление заключения проверки, продление или приостановление проверки, утверждение заключения проверки, подготовка и издание приказа о наложении дисциплинарного взыскания, приведение в исполнение и учет дисциплинарного взыскания, ознакомление с приказом о назначении взыскания.

*Определение (дефиниция) процессуальной формы производства по дисциплинарным делам базируется на следующих суждениях:*

- 1) это научная конструкция, юридическая процессуальная категория, теоретическая «мо-

дель» юридического процесса, «регламент» процессуальной (процедурной) деятельности по индивидуально-конкретным делам, важная сущностная, но не единственная характеристика административного процесса;

- 2) способ существования и внешнего выражения процессуальной деятельности в ее динамике;
- 3) как вид правовой формы не просто отражает вове производство по дисциплинарным делам, а наполнена внутренним содержанием, имеет определенную структуру и представляет собой внутреннюю форму дисциплинарного производства;
- 4) процессуальная форма включает в себя комплекс установленных законодательством условий (порядка) совершения, последовательности и правил оформления совершенных процессуальных (процедурных) действий, отражает ход юридической деятельности, ее юридически значимые последствия, имеет внешнее выражение и внутреннее содержание;
- 5) элементы процессуальной формы — процессуально-правовые средства существуют, функционируют и взаимодействуют не иначе как в ее рамках;
- 6) при традиционном подходе к ее определению как «совокупности однородных процедурных требований, предъявляемых к действиям участников процесса и направленных на достижение определенного материально-правового результата» (В. М. Горшенев, 1976 г.<sup>23</sup>) процессуальная форма и юридический процесс — синонимы, обозначающие единое явление (процесс). Однако эти категории необходимо различать. Процесс — это в первую очередь юридическая деятельность по рассмотрению индивидуально-конкретных дел, осуществляемая специально уполномоченными субъектами в установленном законодательством порядке для получения определенного юридического результата.

Далее, не претендуя на бесспорность и учитывая дискуссионность подходов к пониманию процессуальной формы, предполагаем, что: *процессуальная форма производства по дисциплинарным делам — научная конструкция, юридическая категория, структурная модель административно-процессуальной деятельности субъектов дисциплинарной*

<sup>23</sup> Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М. : Юрид. лит., 1976. С. 13.

*власти, внешне унифицирующая и внутренне дифференцирующая основные способы правоприменения, включающая в себя комплекс установленных законодательством единых требований к порядку и последовательности совершения правоприменительных процедурно-процессуальных действий, отражающая ход производства и его результаты в процессуальных актах, имеющая внешнее выражение: последовательность (стадийность) процессуальной деятельности, реальные действия участников производства, фактическое содержание их процессуальных прав и обязанностей, акты их реализации — и внутреннее содержание: определенную законодательством систему административно-процессуальных средств, способов, приемов осуществления процессуальной деятельности — установлений (инструментов) и действий (технологий) юридической практики.*

Полученные выводы могут быть использованы:

1) для выделения производства по дисциплинарным делам как вида самостоятельной административно-процессуальной деятельности, регламентированной административно-процессуальным законодательством, и отнесения данного производства к административному процессу;

2) совершенствования процедурно-процессуальной регламентации производства по дисциплинарным делам в системе государственной службы и формирования правовыми актами его полноценной процессуальной формы.

Порядок правоприменения по дисциплинарным делам и его процессуальная форма должны отвечать положениям ст. 18 Конституции РФ. Идеальной представляется такая модель, которая предполагает возможность лица, в отношении которого осуществляется производство по дисциплинарному делу, ознакомиться с собранными по делу доказательствами до начала рассмотрения дела по существу, присутствовать при рассмотрении своего дела, использовать помощь представителя и т.п. Производство по делу должно базироваться на принципах гласности, состязательности, на возможности быть выслушанным, обязательности вынесения мотивированного решения, возможности обжалования его<sup>24</sup>. Предлагается также создать единый унифицированный порядок дисциплинарного производства для всех видов государственной службы РФ, за исключением военной. В этой связи работа по совершенствованию административно-процессуального законодательства, несомненно, должна продолжаться.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов : учебник / П. Н. Сафонов, А. В. Зубач, О. А. Сафонов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — 276 с.
2. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2009. — 927 с.
3. Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. — М. : Юрайт, 2017. — 364 с.
4. Адушкин Ю. С. Теоретические вопросы советского дисциплинарного производства: административно-процессуальный аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Одесса, 1979. — 14 с.
5. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР : монография / под ред. В. М. Манохина. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. — 125 с.
6. Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права : монография. — М. : Норма, 2008. — 288 с.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — М. : Эксмо, 2011. — 624 с.
8. Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : монография. — М. : Юрлитинформ, 2011. — 144 с.
9. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры : в 2 ч. Ч. 1 / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — 311 с.

<sup>24</sup> Данная процессуальная форма отвечает принципам так называемой естественной справедливости (natural justice).

10. Каплунов А. И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности // Уголовно-исполнительное право. — 2017. — Т. 12. — № 4. — С. 490–497.
11. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1990. — 42 с.
12. Колосков А. М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 32 с.
13. Кондратьева С. Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 220 с.
14. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М. : Норма, 2003. — 240 с.
15. Малыгина Т. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 236 с.
16. Попова Н. Ф. Административное право : учебник и практикум для вузов. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 333 с.
17. Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2001. — 755 с.
18. Панова И. В. Административно-процессуальное право России. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — 336 с.
19. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. — М. : Юрид. лит., 1991. — 143 с.
20. Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук. — Н. Новгород, 2002. — 321 с.
21. Соловых С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2019. — 451 с.
22. Сорокин В. Д. Избранные труды. — СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2005. — 1084 с.
23. Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. — 2018. — № 3. — С. 7–23.
24. Струнков С. К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003. — 24 с.
25. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юрист, 2004. — 512 с.
26. Шрамкова М. Н. Цели, средства и результаты процессуально-правового регулирования: общетеоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2014. — 205 с.
27. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. — М. : Юрид. лит., 1976. — 279 с.

*Материал поступил в редакцию 24 апреля 2021 г.*

## REFERENCES

1. Safonenkov PN, Zubach AV, Safonenkova OA. Administrativnaya yurisdiktsionnaya deyatel'nost' tamozhennykh organov : uchebnik [Administrative jurisdictional activity of customs authorities: textbook]. 2nd ed. Moscow: Yurayt Publ.; 2019 (In Russ.).
2. Rossinskiy BV, Starilov YuN. Administrativnoe pravo : uchebnik [Administrative law: textbook]. 4th ed. Moscow: Norma Publ.; 2009 (In Russ.).
3. Shtatina MA (ed.). Administrativnyy protsess : uchebnik dlya bakalavriata i magistratury [Administrative process: textbook for undergraduate and graduate programs]. Moscow: Yurayt Publ.; 2017 (In Russ.).
4. Adushkin YuS. Teoreticheskie voprosy sovetskogo distsiplinarnogo proizvodstva: administrativno-protsessual'nyy aspekt : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Theoretical issues of Soviet disciplinary proceedings: administrative and procedural aspect: Author's Abstract]. Odessa; 1979 (In Russ.).
5. Adushkin YuS. Distciplinarnoe proizvodstvo v SSSR : monografiya [Disciplinary production in the USSR: monograph]. Saratov: Saratov University Publishing House; 1986 (In Russ.).
6. Bakhrakh DN. Ocherki teorii rossiyskogo prava : monografiya [Essays on the theory of Russian law: monograph]. Moscow: Norma Publ.; 2008 (In Russ.).

7. Bakhrakh DN. Administrativnoe pravo Rossii : uchebnik [Administrative law of Russia: textbook]. Moscow: Eksmo Publ.; 2011 (In Russ.).
8. Belyaev VP, Sorokina VV. Protsessualnaya forma yuridicheskoy deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki : monografiya [Procedural form of legal activity: theory and practice: monograph]. Moscow: Yurлитinform Publ.; 2011(In Russ.).
9. Zelentsov AB. Administrativno-protsessualnoe pravo Rossii : uchebnik dlya bakalavriata, spetsialiteta i magistratury : v 2 ch. [Administrative and procedural law of Russia: a textbook for undergraduate, graduate and postgraduate programs: in 2 parts]. Part 1. 2nd ed. Moscow: Yurayt Publ.; 2019 (In Russ.).
10. Kaplunov AI. Razvitiye teorii administrativnogo protsessa kak usloviye sovershenstvovaniya normativnoy osnovy administrativno-protsessualnoy deyatel'nosti [Development of the theory of condition of the standard basis of administrative and procedural activity]. *Criminal Executive Law*. 2017;12(4):490-497 (In Russ.).
11. Kartashov VN. Yuridicheskaya deyatel'nost: problemy teorii i metodologii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Legal activity: problems of theory and methodology: Author's Abstract]. Moscow; 1990 (In Russ.).
12. Koloskov AM. Pravovoe regulirovaniye distsiplinarnoy otvetstvennosti sotrudnikov ugolovno-ispolnitel'noy sistemy Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Legal regulation of disciplinary responsibility of employees of the penal system of the Russian Federation: Author's Absyact]. Moscow; 2011 (In Russ.).
13. Kondratyeva SL. Yuridicheskaya otvetstvennost: sootnosheniye norm material'nogo i protsessual'nogo prava : dis. ... kand. yurid. nauk. [Legal responsibility: the ratio of the norms of substantive and procedural law: Author's Abstract. Moscow; 1998 (In Russ.).
14. Lukyanova EG. Teoriya protsessual'nogo prava [Theory of procedural law]. Moscow: Norma Publ.; 2003 (In Russ.).
15. Malykhina TA. Distciplinarnoye proizvodstvo v organakh vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk. [Disciplinary proceedings in the internal affairs bodies of the Russian Federation: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2017 (In Russ.).
16. Popova NF. Administrativnoe pravo : uchebnik i praktikum dlya vuzov [Administrative law: textbook and case book for universities]. 5th ed. Moscow: Yurayt Publ.; 2020 (In Russ.).
17. Marchenko MN, editor. Problemy teorii gosudarstva i prava [Problems of the theory of state and law]. Moscow: Prospect Publ.; 2001 (In Russ.).
18. Panova IV. Administrativno-protsessualnoe pravo Rossii [Administrative and procedural law of Russia]. 2nd ed. Moscow: Norma Publ.; 2008 (In Russ.).
19. Protasov VN. Osnovy obshchepравovoy protsessual'noy teorii [Fundamentals of general legal procedural theory]. Moscow: Yurid. lit. Publ.; 1991 (In Russ.).
20. Sapun VA. Teoriya pravovykh sredstv i mekhanizm realizatsii prava : dis. ... d-ra yurid. nauk [The theory of legal means and the mechanism for the implementation of law: Doctoral Disserttion]. N. Novgorod; 2002 (In Russ.).
21. Solovykh SZh. Protsessualno-pravovoy mekhanizm obespecheniya prav storon v arbitrazhnom sude pervoy instantsii : dis. ... d-ra yurid. nauk. [Procedural and legal mechanism for ensuring the rights of the parties in the arbitration court of first instance: Doctoral Dissertation]. Saratov; 2019 (In Russ.).
22. Sorokin VD. Izbrannyye trudy [Selected works]. St. Petersburg: Publishing house of R. Aslanov «Legal Center-Press»; 2005 (In Russ.).
23. Starilov YuN. Administrativnoe sudoproizvodstvo i administrativnyye protsedury: k sistemnomu vzaimodeystviyu i nadležashchemu urovnyu pravovoy reglamentatsii [Administrative proceedings and administrative procedures: on systemic interaction and due level of legal regulation]. *Administrative Law and Procedure*. 2018;3:7-23 (In Russ.).
24. Strunkov SK. Protsessualno-pravovyye sredstva: problemy teorii i praktiki : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Procedural and legal means: problems of theory and practice: Author's Abstract]. Saratov; 2003 (In Russ.).
25. Matuzov NI, Malko AV. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik [Theory of state and law: textbook]. Moscow: Yurist Publ.; 2004 (In Russ.).
26. Shramkova MN. Tseli, sredstva i rezul'taty protsessualno-pravovogo regulirovaniya: obshcheteoreticheskiy aspekt : dis. ... kand. yurid. nauk [Goals, means and results of procedural legal regulation: general theoretical aspect: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Saratov; 2014 (In Russ.).
27. Nedbailo PE, Gorsheneva VM, editors. Yuridicheskaya protsessualnaya forma: teoriya i praktika [Legal procedural form: theory and practice]. Moscow: Yurid. lit. Publ.; 1976 (In Russ.).