

ОТЗЫВ

научного консультанта

доктора юридических наук, профессора Соколова Александра Юрьевича на диссертацию Добробабы Марины Борисовны на тему: «**Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений**», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация М.Б. Добробабы посвящена весьма актуальной и значимой теме, связанной с существующими в настоящее время проблемами в организации и осуществлении государственно-служебной деятельности. Совершенствование системы государственного управления в Российской Федерации обусловило развитие системы государственной службы страны, в том числе одного из важнейших административно-правовых институтов – института дисциплинарной ответственности государственных служащих. Однако бессистемный подход законодателя к правовому регулированию отношений, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности, не позволяет реализовать её серьёзный потенциал. В свете противодействия коррупции понадобилось развитие правовой базы в этом направлении, однако анализ законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений, свидетельствует об отсутствии теоретического осмысления материальной и процессуальной составляющей исследуемого правового института. Существующая модель дисциплинарной ответственности на государственной службе испытывает сильное влияние трудового права с присущей ему диспозитивностью, что противоречит административно-правовой природе данного вида юридической ответственности и в целом административно-правовой концепции построения служебного законодательства. В результате уменьшается значимость института дисциплинарной ответственности государственных служащих как средства поддержания служебной дисциплины в аппарате госу-

дарственных органов, что, в свою очередь, сказывается на престиже государственно-служебной деятельности, ведёт к подрыву общественного доверия.

Данные статистики свидетельствуют о высоких показателях привлечения к дисциплинарной ответственности как федеральных государственных служащих всех видов государственной службы, так и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Указанные обстоятельства требуют изменений концептуальных подходов к правовому регулированию отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, пересмотра научных взглядов на ряд ключевых категорий исследуемого правового института. Этим обуславливается актуальность и обоснованность выбора темы диссертации.

Разумеется, в науке многократно, в том числе на диссертационном и монографическом уровнях поднимались отдельные проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих, исследовались особенности дисциплинарного производства в отдельных государственных органах, вместе с тем, никем из учёных до настоящего времени не была доктринально обоснована целостная концептуальная модель публичной дисциплинарной ответственности, реализуемая в системе государственно-служебных правоотношений.

Центральным звеном предложенного М.Б. Добробабой диссертационного исследования выступает дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений, необходимость изменения подходов в нормативном обеспечении которой обусловлена тем, что, во-первых, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих позволяет решить некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, во-вторых, является административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, в-третьих, способом обеспечения защиты прав и законных интересов государственных служащих.

В связи с этим диссертант удачно сформулировал цель работы – доктринальное обоснование целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений, что позволило верно определить задачи исследования и обеспечить их выполнение. Оптимальным является методологический арсенал исследования, максимально содействующий раскрытию заявленной темы.

Научная обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования базируется на комплексном характере выполненной работы. Правовую основу диссертационного исследования составили действующие акты международного права, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных министерств и ведомств, законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделено законодательным актам о государственной службе зарубежных государств. В ходе исследования изучена научная литература по теории государства и права, конституционному, административному, муниципальному и иным отраслям права, материалы судебной практики.

Несомненным положительным свойством диссертации М.Б. Добробабы является то, что предлагаемые ею оригинальные теоретические выводы и идеи, не только подкреплены обширной библиографической базой, но и иллюстрируются многочисленными и разнообразными примерами из нормативных актов, а также материалами правоприменительной практики. Так, автором проведено обобщение практики привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих и социологические исследования по проблемам совершенствования исследуемого правового института. Все это в конечном итоге позволило сформулировать и вынести на защиту ряд взаимосвязанных положений, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение и значительный шаг в развитии науки административного права.

Представляет интерес предложение автора о дифференциации дисциплинарной ответственности в зависимости от подхода к правовому регулированию на: 1) служебно-дисциплинарную ответственность (дисциплинарную ответственность государственных служащих); 2) дисциплинарную ответственность работников.

Безусловно новизной обладает детальное изучение структуры и основных элементов правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих, в результате которого было показано несоответствие их структурных элементов: объекта, субъектов, содержания правоотношений дисциплинарной ответственности, модели публичной дисциплинарной ответственности. Кроме того, показано значение теоретической модели данного вида правоотношений для построения системы служебного законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Несомненный интерес представляет обоснование целесообразности законодательной классификации дисциплинарных проступков на: грубые, значительные и незначительные, взяв за основу совокупность предложенных автором критериев, в зависимости от частоты совершения – на единичные, повторные и систематические, с установлением связи между отнесением дисциплинарных проступков к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения.

Смелым выглядит предложение автора расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции путём создания системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий, являющихся участниками процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, наделив их законодательно закреплёнными полномочиями.

Довольно большое внимание уделено дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, сделан вывод о необходимости унификации норм, регулирующих материальные и процессуальные ас-

пекты привлечения государственных служащих к обычной дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, как важного направления систематизации законодательства в данной сфере.

В отличие от традиционного подхода, в соответствии с которым дисциплинарное производство на государственной службе рассматривается только как внесудебное дисциплинарное производство, предложено включить в него и судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, – специальное административное производство в судах общей юрисдикции.

Тщательно проанализировав отдельные стадии дисциплинарного производства, автор сумел выявить проблемы, существующие на каждой стадии дисциплинарного производства, обусловленные недостаточной процессуально-правовой регламентацией, что и обуславливает высокую степень административного усмотрения руководителя. Диссертантом сформулированы предложения, направленные на детальное законодательное оформление отдельных стадий внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе.

Диссертантом предпринята успешная попытка исследования теоретических и прикладных аспектов дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, в результате чего на основании сделанных в диссертации теоретических обобщений предложена авторская модель комплексного нормативного акта, регулирующего государственную службу, одним из разделов которого является, раздел, нормы которого направлены на регулирование дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений.

Внедрение в правоприменительную практику авторского проекта позволит направить усилия законодателей на дальнейшее совершенствование института публичной дисциплинарной ответственности, а также будет способст-

водить переходу к административно-правовой модели построения служебного законодательства о государственной службе.

Содержание предлагаемой концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности включает в себя следующие блоки норм: а) нормы о принципах дисциплинарной ответственности государственных служащих; б) нормы, регулирующие материальные аспекты дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений; в) нормы, регулирующие внесудебное дисциплинарное производство на государственной службе.

В диссертации сформулирован и ряд иных обладающих новизной выводов и положений, которые имеют не только важное научное, но и практическое значение, поскольку определяют пути совершенствования служебного законодательства.

Диссертация написана в ясном чётком изложении, снабжена приложениями, иллюстрирующими выводы и предложения, содержащиеся в диссертации. Положения, выносимые на защиту, структурированы, соответствуют содержанию диссертации, подтверждаются проводимой автором аргументацией, и могут быть квалифицированы как научное достижение и значительный шаг в развитии административно-правовой науки.

Исследование носит прикладной характер. Сформулированные автором предложения были направлены в Администрацию Президента РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ для использования в рамках деятельности по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной службе.

Содержащиеся в диссертации теоретические разработки могут быть использованы в процессе преподавания курсов «Административное право», «Служебное право», «Административный процесс», «Правовое регулирование государственной службы», в ходе дальнейших научных исследований, а также при разработке учебников, учебных и учебно-методических пособий по соответствующим дисциплинам.

По существу, работа М.Б. Добробабы является одним из первых в науке административного права комплексных монографических исследований дисциплинарной ответственности государственных служащих с позиции материального и процессуального аспекта её реализации, в результате которого решается задача построения целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений. Проведенное в рамках диссертации исследование позволило автору сформулировать собственную систему концептуальных выводов и взглядов на содержание и основные направления развития публичной дисциплинарной ответственности в служебном законодательстве и административно-правовой науке.

Основные положения диссертации нашли своё полное отражение в 95 публикациях по данной тематике, в том числе в тезисах выступлений на конференциях, в монографиях и научных статьях по теме диссертации, и могут быть применены как собственно для исследования вопросов установления и применения дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, так и в целом для дальнейшего теоретического исследования вопросов административно-правового регулирования государственной службы в Российской Федерации.

Исходя из изложенного, диссертация М.Б. Добробабы является самостоятельной, творческой, обладающей внутренним единством, завершённой научно-квалификационной работой, содержащей совокупность теоретических положений, позволивших решить крупную научную проблему, заключающуюся в разработке концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, что имеет важное значение для науки административного права и дальнейшего развития служебного законодательства.

Диссертация Добробабы М.Б. «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» соответствует требованиям абз. 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении учёных степеней, утвер-

ждѐнного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, предъявляемым к докторским диссертациям, и может служить основанием для присуждения автору учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Научный консультант:

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного
и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Александр Юрьевич Соколов

08.02.2018

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Почтовый адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Тел.: (8452)299202

Адрес электронной почты: post@ssla.ru

Официальный сайт ФГБОУ ВО «СГЮА»: [https:// www.sgoua.pf](https://www.sgoua.pf)

