

В диссертационный совет Д 212.239.02 при
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Добробы Марины Борисовны на тему:
«Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных
правоотношений», представленной на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право;
административный процесс**

Актуальность темы диссертации сомнений не вызывает. Хотя активная фаза реформы системы государственной службы в России осталась позади, тем не менее продолжается точечная коррекция законодательства, направленная на дальнейшее совершенствование правового регулирования отношений в сфере государственной службы. Практика показывает, что в такой коррекции нуждается и действующее законодательство, в сфере дисциплинарной ответственности государственных служащих, потенциал которой в настоящее время явно недооценивается. Продуктивно совершенствовать законодательство без всестороннего научного осмысления невозможно. В диссертации М.Б.Добробы предпринята попытка с позиций, прежде всего, науки административного права комплексно исследовать дисциплинарную ответственность в системе государственно-служебных правоотношений.

Нельзя не отметить, что в отечественной юридической науке, прежде всего в науке административного права, а также отчасти в науке трудового права институт государственной службы, включая проблемы дисциплинарной ответственности, активно исследуется, в том числе и в докторских диссертациях (например, работы А.В.Гусева, Н.М.Казанцева, Ю.Н.Старилова, С.Е.Чаннова, Л.А.Чикановой, Т.В.Щукиной). По широкому спектру проблемам государственной службы изданы монографии, опубликованы статьи как авторитетных ученых-юристов, так и молодых начинающих

авторов. Таким образом, исследование М.Б.Добробы подготвлено в русле одного из фундаментальных направлений российской науки административного права. Такое положение ставило перед автором довольно трудную задачу исследовать теоретически причем на уровне докторской диссертации, казалось бы, достаточно хорошо и всесторонне разработанный институт, выявить и проанализировать ранее неизученные проблемы. Надо признать, что эта непростая задача оказалась диссиденту по плечу. По мнению автора настоящего отзыва, М.Б.Добробой подготовлено обстоятельное исследование материальных и процессуальных аспектов дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Знакомство с авторефератом диссертации позволяет говорить, что работа М.Б.Добробы имеет добротную теоретическую основу, которую составили труды ведущих отечественных ученых-юристов, прежде всего, административистов (К.С.Бельский, Н.М.Конин, В.М.Манохин, А.Ф.Ноздрачев, Б.В.Россинский, Ю.Н.Старилов, и др.), посвященные проблемам государственной службы. Это позволяет сделать вывод о широте научного кругозора автора, его эрудиции, достаточной научной обоснованности положений, выдвигаемых и аргументируемых в диссертации.

Работа М.Б.Добробы имеет ряд несомненных достоинств.

Следует поддержать позицию диссидентта относительно дополнения перечня специальных принципов принципом комплексности ответственности государственных служащих (пункт 3 положений, выносимых на защиту, с. 11 автореферата). Сочетание, там, где это возможно, дисциплинарной и материальной ответственности позволит более эффективно обеспечивать режим законности в деятельности государственного аппарата в целом и отдельных государственных служащих в частности.

Заслуживает безусловной поддержки позиция диссидентта относительно того, что коррупционные правонарушения не могут рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих (пункт 5 положений, выносимых на защиту, с. 12

автореферата). Выделение коррупционных правонарушений в качестве самостоятельного основания привлечения к ответственности государственных служащих представляется надуманным и конъюнктурным. Коррупционные правонарушения – это также дисциплинарные проступки, только с некоторыми процессуальными особенностями наложения предусмотренных за них взысканий.

В полной мере необходимо поддержать предложение диссертанта расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции за счет создания системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий (пункт 8 положений, выносимых на защиту, с. 13 автореферата). Создание таких комиссий, а они будут независимы от руководителей соответствующих ведомств, позволит на основе принципа коллегиальности более объективно решать вопросы привлечения государственных служащих дисциплинарной ответственности, обеспечит им дополнительную гарантию законности наложения дисциплинарного взыскания.

Достоинства работы перечисленными выше не ограничиваются. Автор настоящего отзыва посчитал необходимым обратить внимание только на некоторые наиболее, по его мнению, значимые.

Стилистически автореферат написан хорошим литературным языком, в нем отсутствуют подчас надуманные сложные научообразные термины, которые нередко встречаются в докторских диссертациях. Данное обстоятельство лишний раз подтверждает известную формулу: «кто ясно мыслит – тот ясно излагает», служит дополнительным подтверждением высокого научного качества диссертации М.Б.Добробы.

Как всякое творческое, самостоятельное исследование диссертация М.Б.Добробы содержит ряд дискуссионных положений. Хотелось бы высказать некоторые, важные, по мнению автора отзыва, замечания.

В автореферате диссертации автор оперирует термином «служебное право» (например, с. 11 и с. 12 автореферата). Отсюда следует, что диссертант относится к той части административистов, которые выделяют так называемое

«служебное право» в системе российского административного права. Однако данная точка зрения не разделяется многими видными современными юристами, например, профессором Ю.А.Тихомировым. В этой связи хотелось бы услышать мнение М.Б.Дробабы относительно места, так называемого «служебного права», если, конечно, таковое уместно выделять в системе современного российского административного права и каково положение дисциплинарной ответственности государственных служащих в «служебном праве».

В подпункте «в» пункта 14 положений, выносимых на защиту (с. 17 автореферата), диссертант в качестве дополнительных субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности называет субъектов дисциплинарного обвинения. Перечень таких субъектов, как явствует из автореферата, не закрытый. В этой связи хотелось бы узнать позицию диссертанта по вопросу: являются ли граждане субъектами дисциплинарного обвинения? Очевидно, что граждане могут потребовать привлечения того или иного государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Соответствующее заявления должно быть, как и любое другое обращение, рассмотрено в установленные законом сроки, а гражданин должен получить на него аргументированный ответ.

Достаточно спорной представляется точка зрения диссертанта относительно того, что «субъект дисциплинарной юрисдикции должен быть наделен «обязанностью» по применению мер дисциплинарной ответственности» (пункт 15 положений на защиту, с. 17 автореферата). Применение мер дисциплинарной ответственности по усмотрению – одна из особенностей дисциплинарной ответственности, как вида юридической ответственности. Принимая решение по вопросу о применении мер дисциплинарной ответственности, субъект дисциплинарной власти оценивает совокупность факторов. Это в частности, не только само деяние, имеющее признаки дисциплинарного проступка, но и личность лица, его совершившего, предыдущую служебную деятельность, причины и обстоятельства

совершения проступка и др. С учетом всех этих факторов может быть принято решение не привлекать государственного служащего к дисциплинарной ответственности. В случае реализации предложения докторанта государственные служащие будут привлекаться к ответственности в обязательном порядке. По сути, докторант предлагает в определенной мере поставить знак равенства между дисциплинарной ответственностью и ответственностью уголовной. Такой подход противоречит природе дисциплинарной ответственности, которая в значительной мере оказывает воспитательное воздействие. Напротив, уголовная ответственность в большей степени имеет карательную направленность.

Докторант включает в дисциплинарное производство на государственной службе в рамках административного процесса, в частности, «судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе» (пункт 16 положений, выносимых на защиту, с. 17 автореферата). С данным положением трудно согласиться. Согласно действующему законодательству рассмотрение в суде служебных споров, связанных с дисциплинарной ответственностью государственных служащих, осуществляется по нормам ГПК РФ. Суд в данном случае осуществляет контроль за законностью применения мер дисциплинарной ответственности. Поэтому включать судопроизводство, да еще по нормам ГПК РФ в дисциплинарное производство и тем более в рамках административного процесса вряд ли правильно.

Трудно согласиться с предложением докторанта о том, что снятие наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии осуществляется только по результатам внеочередной аттестации, решение о проведении которой должно быть принято по истечении одного года со дня наложения данного дисциплинарного взыскания (п. 22 положений, выносимых на защиту, с. 20 автореферата). Как известно, согласно части 8 статьи 58 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ если в течение одного года со дня

применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Следовательно, по истечении года дисциплинарное взыскание снимается автоматически. Такая практика устоялась и выдержала проверку временем. Кроме того, наложение такого взыскания, как предупреждение о неполном должностном соответствии накладывается субъектом дисциплинарной власти единолично, т.е. сам этот субъект определяет насколько гражданский служащий соответствует замещаемой должности. Поэтому, включение в процесс снятия дисциплинарного взыскания, как предлагает диссертант, еще и аттестационной комиссии представляется явно избыточным.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер. Они не снижают высокого научного уровня исследования, проведенного диссертантом, а также не подвергают сомнению новизну и научную значимость работы для науки административного права.

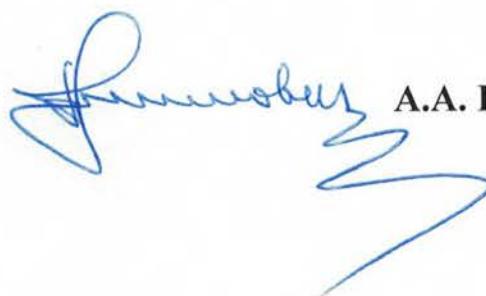
Указанные в автореферате научные работы по теме диссертации, опубликованные автором, как в виде монографий, так и статей в изданиях, рекомендованных ВАКом, а также их общий объем, свидетельствуют об активном ознакомлении М.Б.Добробабой научной общественности с результатами ее исследования. Названия публикаций, приведенных в автореферате, отражают основные концептуальные позиции автора в области дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений.

Есть все основания полагать, что автореферат М.Б.Добробабы в полной мере отражает ключевые позиции диссертации на тему «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений», а сама диссертация является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на

соискание ученой степени доктора юридических наук абз. 1 п. 9 и иным требованиям, установленным Разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2016 г. № 748). Таким образом, по мнению автора настоящего отзыва, Добробаба Марина Борисовна заслуживает присуждения ей искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс».

**Старший научный сотрудник сектора
административного и бюджетного права
ФГБУН «Институт государства и права
Российской академии наук»,
доктор юридических наук (12.00.14), профессор**

«04» июня 2018 г.



А.А. Гришковец

Гришковец Алексей Алексеевич
доктор юридических наук, профессор
Институт государства и права Российской академии наук
Почтовый адрес организации: 119019 Москва, ул. Знаменка, д. 10
Сайт организации в сети Интернет www.igpan.ru
Электронный адрес: grishkovecz65@mail.ru
Тел.: 8 (495) 691-87-21; 8 (985) 970-46-17



✓

В диссертационный совет Д 212.239.02,
созданный на базе ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации ДОБРОБАБЫ МАРИНЫ БОРИСОВНЫ на тему «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений», представленной на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс в диссертационный совет Д 212.239.02, созданный на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Актуальность темы диссертационного исследования М.Б. Добробы не вызывает сомнений. Динамично развивающаяся система нормативных актов, регулирующих государственно-служебные отношения, требует системного, продуманного подхода к вопросу правового регулирования отношений, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Следует согласиться с соискателем в его утверждении о том, что значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены, как некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, так и обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих (с. 3).

Вызывает интерес попытка автора представить единую концепцию публичной дисциплинарной ответственности с позиции материального и процессуального аспекта её реализации, органично соединив в ней новейшие достижения юридической теории и практики.

Нельзя не отметить последовательность и убедительность автора в отстаивании и демонстрации плодотворности используемого им системно-структурного метода на основе и с соблюдением принципов материалистической диалектики.

Немаловажное значение имеет и применение на базе общих подходов специальных методов познания, применение которых позволило рассмотреть объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы, направленные на совершенствование служебного законодательства. На мой взгляд, прежде всего, именно это привело к серьезным успехам, принципиальным выводам диссертанта, обеспечило их научную новизну.

В ходе проведенного исследования перед М.Б. Добробабой стояла достаточно непростая и весьма масштабная задача. Однако она постаралась системно и последовательно представить собственный взгляд на отмеченную проблему, что, безусловно, заслуживает всяческого одобрения и поддержки.

Проанализировав содержание автореферата, в целом можно констатировать, что *поставленные цель и задачи исследования соискателем реализованы в достаточно полном объеме.*

Сформулированные М.Б. Добробабой положения и выводы, выносимые на защиту (с. 10–20), в целом имеют обоснованный характер, свидетельствуют о личном вкладе соискателя в разработку одной из актуальных проблем служебного права – подотрасли административного права.

Успеху диссертанта способствовала широкая теоретическая и информационная основа работы, значительная нормативная и эмпирическая база исследования. Сочинение соискателя внутренне логично выстроено, главы и параграфы взаимосвязаны, в них последовательно раскрывается содержание работы.

Несомненный вклад в развитие административного права автор внес по следующим вопросам: административно-правовая характеристика дисциплинарной ответственности государственных служащих (с. 23–28); дисциплинарное производство на государственной службе (с. 31–35); понятие и структура правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе (с. 28–31); дисциплинарная ответственность государственных служащих: вопросы сравнительного правоведения (с. 35–36).

Проведенное М.Б. Добробабой комплексное исследование дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений содержит

жит решение важной и крупной научной проблемы, представляет собой целостную авторскую концепцию модели публичной дисциплинарной ответственности. В ней впервые на монографическом уровне проводится полное изучение структуры и основных элементов правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих, показано значение теоретической модели данного вида правоотношений для построения системы служебного законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Вместе с тем, сложный характер темы диссертационного исследования позволяет сделать некоторые *замечания* по поводу авторской концепции и выводов, содержащихся в работе.

Во-первых, в качестве самостоятельного положения 5, выносимого на защиту, М.Б. Добробабой установлено, что коррупционные правонарушения, ответственность за которые реализуется в рамках государственно-служебных правоотношений, не могут рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Данный вывод, на наш взгляд, не учитывает положений норм федеральных законов, регулирующих отдельные виды государственной службы, в которых содержатся специальные нормы об ответственности за совершение коррупционных правонарушений и регулирующие порядок привлечения к ответственности за их совершение. Более того, у коррупционного правонарушения – особый объект посягательства, отличающийся от обычного дисциплинарного проступка. Соискателю следует пояснить: какова правовая природа ответственности за совершение коррупционного правонарушения? Почему, если коррупционные правонарушения являются дисциплинарными проступками, законодатель отдельно урегулировал механизм привлечения к ответственности за их совершение, и, более того, отдельно выделил «малозначительные коррупционные правонарушения»?

Во-вторых, выводы, сделанные автором диссертации, направленные на формирование модели публичной дисциплинарной ответственности, включают в себя систему мер, направленных на уменьшение дискреционных полномочий представителя нанимателя. При этом по содержанию автореферата неясно, какое

место в концепции публичной дисциплинарной ответственности автор отводит должностным регламентам и служебным контрактам при регулировании отношений по применению дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Высказанные выше замечания ни в коей мере не снижают высокой положительной оценки работы как цельного, самостоятельного, актуального и выполненного на должном теоретическом уровне исследования. Они лишь подчёркивают сложный характер темы исследования.

Исходя из содержания автореферата, можно сделать вывод о том, что диссертация Марины Борисовны Добробы на тему «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» является единолично выполненным и завершенным исследованием, которое вносит существенный вклад в развитие науки административного права, отличается высокой степенью научной новизны, а с позиций научной и практической значимости, достоверности, обоснованности выводов и предложений соответствует требованиям, предъявляемым абз. 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а соискатель – Добробаба Марина Борисовна – заслуживает присуждения ей исключительной ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Директор Института открытого образования,
заведующий кафедрой административного и
финансового права юридического факультета
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского»,
доктор юридических наук,
доцент



Мартынов Алексей Владимирович

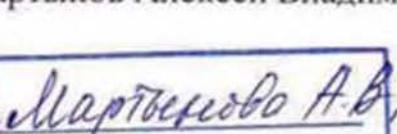
«23» августа 2018 г.

Сведения об организации: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» Адрес: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23 Тел.: (831) 462-30-03 E-mail: unn@unn.ru



Заведующий Ученый секретарь ННГУ

Л.Ю. Черноморская
Тел. 462-30-21



Черноморская Л.Ю.

в Диссертационный совет Д-212.239.02
при федеральном государственном
бюджетном образовательном
учреждении высшего образования
«Саратовская государственная
юридическая академия»,
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

Отзыв

на автореферат диссертации Добробы Мариной Борисовны
на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-
служебных правоотношений», представленной на соискание учёной сте-
пени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - админист-
ративное право; административный процесс в диссертационный совет Д
212.239.02, созданный на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Объективные процессы, происходящие в жизни российского государст-
ва и общества, требуют разработки многих положений отечественного пра-
воведения. Одной из таких проблем является исследование дисциплинарной
ответственности в системе государственно-служебных правоотношений. Ис-
следование института публичной службы в отечественной юридической ли-
тературе, как в прошлом, так и в настоящем имеет богатые традиции, однако
на современном этапе развития административно-правовой науки существу-
ют лишь некоторые комплексные теоретические работы по данной пробле-
матике.

Вместе с тем, и в теории административного права, и в административ-
ном законодательстве имеется немало спорных вопросов, связанных с право-
вым оформлением и регламентированием служебных отношений, склады-
вающихся в связи с привлечением государственных служащих к дисципли-
нарной ответственности, что, естественно, оказывает отрицательное воздей-
ствие на практическую деятельность государственных органов и их должно-
стных лиц.

В связи с этим возникает насущная необходимость с учётом достижений
в области общей теории права и теории административного права, а также
правовых достижений, используемых в условиях модернизации государст-
венного управления в России, выявления состояния и определения перспек-
тив правового развития института дисциплинарной ответственности в систе-
ме государственно-служебных отношений.

Актуальность, сложность и многоплановость проблем, связанных с регулированием дисциплинарной ответственности государственных служащих, теоретическая и практическая значимость рассматриваемых вопросов определили особый интерес к ним правоведов и специалистов в сфере правового обеспечения государственной службы. Несмотря на некоторое усиление публичных начал, полного перехода к административно-правовой модели регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих не произошло, а применение данного вида ответственности сближает её с моделью дисциплинарной ответственности по нормам трудового права.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что решение теоретических и практических проблем, связанных с развитием правового института дисциплинарной ответственности государственных служащих, возможно лишь на основе комплексного подхода и должно способствовать повышению эффективности работы государственных органов.

Современный период развития России требует продуманных и системных подходов к совершенствованию нормативной правовой базы, соответствующих потребностям государственного управления, поскольку дисциплинарная ответственность в системе государственной службы в конечном счёте должна быть направлена на защиту интересов государства и общества.

В настоящее время, как никогда, актуальна проблема поиска новых форм и методов, которые способствовали бы повышению эффективности деятельности государственного аппарата, снижения показателей нарушения служебной дисциплины противодействия коррупции в системе государственной службы. Поэтому вполне обоснован тезис автора о важном значении дисциплинарной ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены, как некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, так и обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих. Совершенствование административно-правовых регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих относится к числу наиболее актуальных и представляет теоретическую и практическую значимость для науки административного права.

Рецензирование автореферата говорит о том, что представленная на отзыв диссертация имеет достаточно хорошо продуманную структуру, отвечающую целям и задачам исследования. Следует отметить, что в ней достаточно успешно систематизирован и проанализирован большой объем научно-

го материала, а также нормативных правовых актов, регламентирующих государственно-служебные отношения, складывающиеся в связи с привлечением к дисциплинарной ответственности.

Следует констатировать, что соискатель квалифицированно использует труды ведущих специалистов в области административного права. Комплексный характер проведенного исследования позволил автору с разных сторон оценить современное состояние нормативной правовой базы, регламентирующей дисциплинарную ответственность в системе государственно-служебных отношений. Кроме того, исследование позволило автору выявить наиболее серьезные недостатки, имеющие место в законодательстве о государственной службе, установить главные причины их возникновения, а также определить основные направления совершенствования законодательства, регламентирующего государственно-служебные отношения дисциплинарной ответственности. Результаты, полученные автором существенны для науки административного права и практики регулирования государственно-служебных отношений.

Между тем по представленному автореферату следует сделать следующие замечания:

1) в автореферате вполне оправдано было бы указать различного рода статистические данные, характеризующие качественные и количественные показатели привлечения к дисциплинарной ответственности применительно к отдельным видам государственной службы;

2) содержательно диссертация значительно выиграла бы, если бы соискатель сделал предметом правового анализа не только нормативное регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих, но и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

3) в пункте 21 положений, выносимых на защиту (С. 19), указывается о необходимости участия прокурора в заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов по вопросам применения очередных мер дисциплинарной ответственности после обжалования ранее наложенного дисциплинарного взыскания в судебном порядке. Было бы целесообразным диссертанту при публичной защите уточнить полномочия и особенности правового статуса прокурора, участвующего в заседании комиссии.

Данные замечания, как видно из их содержания, не несут принципиального характера и не влияют на общую положительную оценку представленной работы.

Вывод: Судя по автореферату, диссертация по своей актуальности, новизне, постановке и решению рассматриваемых проблем, обоснованности и достоверности выводов, вполне отвечает требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, а именно абз. 1 п. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, в этой связи ее автор **Дробаба Марина Борисовна** заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – «административное право; административный процесс».

Заведующая кафедрой
административного и финансового права
Липецкого филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент

Щукина Татьяна
Владимировна

«5» 2018 г.

398050, г. Липецк,
ул. Интернациональная, д. 3
тел.: +7 (4742) 27-99-15
e-mail: lfags priem 2015@mail.ru

Документы Музея истории
и культуры г. Нижнего

ОТЗЫВ
на автореферат диссертации
ДОБРОБАБА МАРИНЫ БОРИСОВНЫ
на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе
государственно-служебных правоотношений», представленной к защите в
Диссертационный совет Д-212.239.02 при Федеральном государственном
бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратов-
ская государственная юридическая академия»
на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальности 12.00.14 – Административное право; административный
процесс
(Саратов – 2018)

Диссертационное исследование М.Б. Добробаба подготовлено в период продолжающейся в нашей стране реформы государственного аппарата, совершенствования института государственной службы Российской Федерации.

Значительное число нормативных правовых актов, принятых в последние годы и направленных на регулирование процесса прохождения государственной службы, послужили основой новых подходов к пониманию и определению ее места в современном российском государстве.

Как видно из автореферата целью исследования является доктринальное обоснование целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений (с. 6).

На защиту выносится ряд интересных, требующих осмыслиения положений, относящихся к предложенной автором целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, выявлению её основных атрибутивных признаков, обоснованию необходимости и эффективности данной модели. В частности, обоснована необходимость разграничения служебно-дисциплинарной ответственности и дисциплинарной ответственности работников; обоснована целесообразность законодательной классификации дисциплинарных проступ-

ков; высказано мнение о необходимости уменьшения дискреционных полномочий представителя нанимателя в системе государственной гражданской службы; сформулирован вывод о том, что материальная ответственность государственных служащих, имеет публичный характер и должна реализовываться в системе государственно-служебных правоотношений; предложены авторские дефиниции: «служебно-материальная ответственность», «правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе», «объект правоотношения дисциплинарной ответственности», «предмет правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе». Кроме этого выдвинут ряд предложений по внесению дополнений и изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В первой главе на основе изучения различных правовых и научных источников исследуются понятие, правовая природа, принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих. Определенный научный и практический интерес представляет анализ существенных признаков, относящихся к дисциплинарной ответственности государственных служащих, обоснованно выделена проблема определения отраслевой принадлежности дисциплинарной ответственности государственных служащих. Важное значение имеет вывод автора о том, что правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих испытывает сильное влияние трудового законодательства, что противоречит административно-правовой природе данного вида юридической ответственности и в целом административно-правовой концепции построения служебного законодательства.

Во второй главе исследования понятие и существенные признаки правоотношений дисциплинарной ответственности рассматривается автором как разновидности государственно-служебных правоотношений.

Автор отмечает, что основным элементом в содержании правоотношений дисциплинарной ответственности является связь «права-обязанности»

должностного лица, уполномоченного привлекать к дисциплинарной ответственности государственных служащих. В связи с этим позитивной оценки заслуживает предложение доктора о целесообразности придания дисциплинарной ответственности обязательного характера (с.31).

Третья глава посвящена анализу основных вопросов административно-правового регулирования дисциплинарного производства на государственной службе. Составитель, в частности, обращает внимание на необходимость реализации материальных правовых норм, регулирующих дисциплинарные отношения на государственной службе, в рамках дисциплинарного производства, как составной части административного процесса. Наряду с этим автор обоснованно отмечает факт отсутствия четкого нормативного регулирования процессуального статуса участников дисциплинарного производства. Поддержки заслуживает позиция автора о недопустимости диспозитивного подхода субъекта дисциплинарной юрисдикции к решению вопроса о применении дисциплинарной ответственности к государственным служащим.

В четвертой главе на основе изученного зарубежного опыта регламентации отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих, сделан, заслуживающий внимания вывод об обеспечении более высокой степени формализации процессуального порядка привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

В заключении докторской диссертации подводятся итоги проведенного исследования, формулируются теоретические и практические выводы и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений.

Как видно из автореферата по теме докторской диссертации исследования опубликованы свыше 95 работ, в том числе, 5 монографий, 24 статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования докладывались соискателем на международных, всероссийских научно-практических конференциях и круглых столах, что свидетельствует об их достаточной апробации.

Однако, настоящая работа, как и всякое творческое исследование не свободна от спорных или недостаточно аргументированных положений.

1. В положении третьем, вынесенным на защиту автор предлагает «дополнить существующий перечень специальных принципов принципом комплексности ответственности государственных служащих в рамках государственно-служебных правоотношений» (с.11). По данному принципу возникает вопрос о том, насколько он необходим и как оказывается отсутствие такого принципа на практике привлечения государственных служащих к материальной ответственности?

2. На с. 25 автореферата соискателем выдвинуто предложение о необходимости «унифицировать в служебном законодательстве определение дисциплинарного проступка как виновного, противоправного действия государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание». Указанное определение вызывает вопросы о том, насколько оно может быть унифицировано в служебном законодательстве? Во-первых, субъекты, проходящие государственную службу называются по-разному: на военной службе — «военнослужащие», в органах внутренних дел — «сотрудники»; во-вторых, неясно, почему в определении дисциплинарным проступком называется только «противоправное действие», и не указано «виновное бездействие», что является более правильным и традиционным (см. например, ст. 49 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

3. В процессе защиты, желательно уточнить, какие новаторские идеи заключает в себе положение четвертое, вынесенное на защиту (с.11,12), поскольку идеи о специальном правовом регулировании материальной ответственности государственных служащих неоднократно высказывались в специальной литературе ранее.

4. Автор предлагает (с. 13) отнести к полномочиям ведомственных дисциплинарных комиссий «принимать решения о временном отстранении от замещаемой должности гражданской службы гражданина служащего на период проведения служебной проверки или урегулирования конфликта интересов, ссылаясь при этом на ч. 2 ст. 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако, в названной норме речь идет о полномочиях представителя нанимателя, а не комиссии. Поэтому, для того, чтобы реализовать предложение соискателя, необходимо инициировать изменение содержания ст. 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

5. В положении 19, вынесенном на защиту соискатель предлагает установить срок давности для привлечения к ответственности за совершенный дисциплинарный коррупционный проступок продолжительностью 2 года. В процессе защиты желательно привести аргументацию в пользу указанной продолжительности срока давности.

Отмеченные дискуссионные моменты вряд ли могут повлиять на формирование общей положительной оценки диссертации М.Б. Добробаба; они не уменьшают научную состоятельность, теоретическую и практическую значимость представленного научного труда. Сформулированные в исследовании теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, а также в научно-исследовательской работе по изучению актуальных проблем государственной службы.

На основании всего вышеизложенного, можно сделать следующие выводы: диссертация Добробаба Марины Борисовны на тему «Дисциплинарная

ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» имеет существенное значение для развития науки административного права, является завершенной научно-квалификационной работой, которая по актуальности, новизне, научной и практической значимости, глубине разработки проблематики соответствует требованиям п.9, п.10, п.11 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842.

Автор диссертационного исследования Добробаба Марина Борисовна заслуживает присуждения искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Отзыв на докторскую диссертацию Добробаба М.Б. подготовил доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации».

«4» июля 2018 г.



С.П. Матвеев

Контактная информация: Матвеев Сергей Прокофьевич,
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданско-правовых
и экономических дисциплин Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 394065, Воронежская область, г. Воронеж, проспект Патриотов, д. 53. Тел. 8(473)247-67-07.

Адрес электронной почты: urmin@mvd.ru



в Диссертационный совет
Д 212.239.02 при ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная
юридическая академия»,

410056, г. Саратов,
ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Добробы Марине Борисовны на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений», представленной на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс в диссертационный совет Д-212.239.02, созданный на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Актуальность темы диссертационного исследования связана с важнейшим направлением государственной административной политики - реформированием государственной службы, в этой связи особую важность приобретает проблема недостаточной эффективности деятельности государственного аппарата и роста правонарушений в данной сфере. Одной из действенных мер, позволяющих совершенствовать указанное направление государственного управления является развитие института дисциплинарной ответственности, реализуемого в системе государственно-служебных правоотношений.

Основными векторами исследования стали: теоретическая разработка концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, соответствующей потребностям государственного управления; внедрение в практику деятельности государственных органов разработанной авторской модели; приведение служебного законодательства в состояние, адекватное современным требованиям и социальным запросам общества.

Обращаясь к автореферату работы, необходимо отметить, что автором проведено самостоятельное исследование, которое решило целый комплекс задач, основными из которых являются: анализ существующей модели правового регулирования дисциплинарной ответственности на государственной службе и выявление ее недостатков; формулировка предложений о перспективах формирования служебно-дисциплинарной ответственности и направлениях её оптимального развития; исследование теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе на основе анализа их структуры; выявление места дисциплинарного производства в структуре административного процесса; проведение сравнительной характеристики дисциплинарного и иных видов административно-юрисдикционных производств; анализ проблем внесудебного дисциплинарного производства, возникающих на отдельных его стадиях, формулирование предложений о способах их устранения; выявление предмета судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, его место в структуре административного процесса; проведение доктринальной характеристики организационно-правовых и процессуальных аспектов привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах, а также возможностей использования зарубежного опыта в России.

Соответственно поставленным задачам соискателю удалось сформулировать ряд важных научных положений, выводов и рекомендаций, которые отмечены в работе.

Автором удачно сформулированы объект и предмет диссертационного исследования: объектом работы является комплекс общественных отношений, складывающихся в связи с привлечением к дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации. Предмет исследования образуют доктринальные положения теории административного права, связанные с привлечением государственных

служащих к дисциплинарной ответственности, нормативные правовые акты и правоприменительная практика в указанной сфере, а также зарубежный опыт правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Автор поставил перед собой цель – доктринальное обоснование целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений. Исходя из автореферата, цель исследования достигнута.

Как следует из автореферата, теоретическая база исследования весьма обширна и охватывает труды учёных-административистов, посвящённые проблемам государственной службы Российской Федерации. Помимо этого, в диссертации использованы результаты различных научных исследований в сфере теории права, конституционного, трудового, гражданского, уголовного и муниципального права, а также обобщения и выводы философии, теории государственного управления, социологии.

В отношении эмпирической базы импонирует то, что автор представил статистические данные и аналитические материалы по проблемам дисциплинарной ответственности государственных служащих. В диссертации также отражены результаты авторских социологических исследований проблем дисциплинарной ответственности государственных служащих на основе разработанных анкет и опросных листов, что придает работе большую репрезентативность.

Положения, выносимые на защиту, соответствуют критериям научной новизны и юридической состоятельности, аргументированности содержания работы. Особый интерес и поддержку вызываю положения 2, 6–9, 11.

Работа в полной мере соответствует требованиям новизны. К достоинствам диссертации следует отнести обоснование и аргументацию научных выводов, законодательных положений и практических рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

Разработанные автором положения обогащают теорию административного и административно-процессуального права. Результатом проведённой работы стали выводы и предложения, направленные как на изменение существующего правового регулирования дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений, так и на использование в правоприменительной практике государственных органов.

Отмечая достоинства и высокий научный уровень диссертации, следует отметить некоторые критические пожелания по содержанию автореферата. В частности в п. 5 положения, выносимого на защиту (с. 12 автореферата), автор делает вывод, что единственным фактическим основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка. Вместе с тем, в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ установлено общее правило, в соответствии с которым военнослужащие, а также имеющие специальные звания сотрудники правоохранительных органов за административные правонарушения (за исключением предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ) несут дисциплинарную ответственность. В связи с этим перед соискателем можно поставить вопрос: как данное положение ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ соотносится с выводом, сделанным диссидентом? Диссиденту следует обосновать позицию законодателя, позволяющую говорить о расширении оснований дисциплинарной ответственности.

Учитывая ограниченный объём автореферата и сжатый характер отражённых в автореферате тезисов, не позволяющих в полной мере оценить все положения диссертации и результаты проведённого исследования, сделанные замечания следует считать незначительными.

Анализ автореферата позволяет утверждать, что диссертация М. Б. Добробы на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» соответствует критериям, установленным абз. 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 24 сентября

2013 г. № 842, является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задач, имеющих важное значение для развития науки административного права. Диссертация соответствует специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс, а её автор – Добробаба Марина Борисовна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по указанной специальности.

Профессор кафедры
предпринимательского,
финансового и экологического права
ГБОУ ВО «Башкирская академия
государственной службы и управления
при Главе Республики Башкортостан»,
доктор юридических наук,
доцент


Динара Борисовна Миннигулова

«17» апреля 2018 г.

450008, г. Уфа, ул. Заки Валиди, д. 40
тел.: (347) 272-77-15; e-mail: kaf.pfp@yandex.ru



ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Добробы Марини Борисовны на тему:
«Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных
правоотношений», представленной на соискание учёной степени доктора
юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право;
административный процесс в диссертационный совет Д 212.239.02,
созданный на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Диссертационное исследование Марини Борисовны Добробы относится к числу тех, тематика которых вызывает интерес в силу её несомненной актуальности и значимости. Причин такой востребованности рассмотрения заявленной темы можно назвать достаточно много, мы обратим внимание на три. Первая связана с тем, что состояние служебной дисциплины в аппарате государственных органов непосредственно оказывает воздействие на эффективность их функционирования. Судя по приведённой диссертантом статистике, показатели нарушений служебной дисциплины и количество привлекаемых к дисциплинарной ответственности государственных служащих остаются крайне высокими.

Вторая причина видится в том, что дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений является важным административно-правовым средством противодействия коррупции в государственном управлении. Так количество привлечённых к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства только за прошлый год в 19 раз превышает количество привлечённых к уголовной ответственности за совершение уголовных преступления.

Третья причина заключается в том, что исследуемый диссидентом правовой институт в настоящее время не позволяет в должной мере обеспечить защиту прав и законных интересов государственных служащих, что требует поиска новых подходов к его нормативно-правовому обеспечению.

Все три причины при обосновании актуальности своего исследования соискателем раскрыты с достаточной степенью полноты (с.3-5), что свидетельствует о понимании М.Б. Добробы тех трудностей и проблем, которые ставили перед

ней эти «актуализирующие факторы». Более того, соискатель с завидной научной смелостью «бросил вызов» трудностям, в том числе, сформулировав в качестве цели своего исследования «доктринальное обоснование целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений» (с. 6).

Анализ содержания автореферата позволяет сделать вывод о том, что, основываясь на солидной теоретической и эмпирической основе, анализе обширного нормативного материала, соискатель подготовил фундаментальное по широте затронутых вопросов, итоговых выводов и предложений исследование, в котором рассмотрены теоретические и прикладные проблемы дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, сформирована авторское понимание концепции публичной дисциплинарной ответственности, выработаны предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Можно соглашаться или не соглашаться с теми или иными выводами докторанта, но нельзя отрицать несомненный интерес, который представляют разработанные им авторские определения понятий «служебно-дисциплинарная ответственность», «служебно-материальная ответственность», «служебная деликтность», «правоотношение дисциплинарной ответственности» и некоторые другие.

Заслуживает внимания характеристика предложенной и обоснованной соискателем концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, содержание которой составляют: нормы о принципах дисциплинарной ответственности государственных служащих; нормы, регулирующие материальные аспекты дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений; нормы, регулирующие внесудебное дисциплинарное производство на государственной службе.

Особую научную ценность представляет предложение соискателя по установлению законодательной классификации дисциплинарных проступков на грубые, значительные и незначительные; единичные, повторные и систематические, что позволит установить связь между отнесением дисциплинарных проступков к

той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения.

Автореферат в силу своего объема не дает достаточного материала для глубокого анализа проведенного соискателем исследования, однако и имеющаяся информация, особенно положения на защиту, характеристика новизны, теоретической значимости диссертации, эмпирической базы дают основания для позитивной оценки предпринятого М.Б. Добробабой диссертационного исследования.

Не останавливаясь на констатации и перечислении всего положительного, имеющегося в диссертации и нашедшего отражение в автореферате, хотелось бы обратить внимание на спорное, по мнению рецензента, положение.

На с. 11–12 автореферата соискатель делает вывод, что материальная ответственность государственных служащих должна реализовываться в системе государственно-служебных правоотношений, что обуславливает выделение служебно-материальной ответственности и необходимость её детальной правовой регламентации нормами административного права. Однако материальная ответственность, за исключением материальной ответственности военнослужащих, является институтом трудового права, в соответствие с нормами которого получила детальную регламентацию. В этой связи хотелось бы получить пояснения соискателя: почему в диссертации, посвящённой дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, он столь серьёзное внимание уделяет материальной ответственности государственных служащих и даже выносит соответствующее положение на защиту? Как связаны между собой эти два вида ответственности? На основании каких аргументов соискатель делает вывод о публичном характере материальной ответственности государственных служащих?

Указанное замечание не влияет на положительную оценку диссертации М.Б. Добробы, которая является законченным научно-исследовательским трудом монографического характера, выполненным самостоятельно, на достаточно высоком теоретическом уровне, отличающимся актуальностью, новизной, теоретической и практической значимостью, высокой степенью обоснованности и достоверности сформулированных научных положений, выводов и рекомендаций. В

диссертации решена крупная научная проблема, имеющая важное научное теоретическое, практическое и правовое значение.

Автореферат и опубликованные работы содержат положения диссертации.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что диссертация на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной проблемы, имеющей важное значение для развития административной-правовой отрасли знаний; соответствует критериям, предъявляемым к докторским диссертациям, установленным абз. 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а диссертант – Марина Борисовна Добробаба заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Профессор
кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета
МВД России,
доктор юридических наук,
профессор

Виктор Васильевич Денисенко

« 6 » октября 2018 г.

350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, д. 128
Тел.: (861) 258-14-26
E-mail: kiap_krdu@mvd.ru, profdenisenko@mail.ru



В диссертационный совет Д-212.239.02
при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104

О Т З Ы В

на автореферат диссертации Добробы Марини Борисовны на тему:
«Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных
правоотношений», представленной на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право;
административный процесс в диссертационный совет Д 212.239.02,
созданный на базе ФГБУ ВО «Саратовская государственная юридическая
академия». Саратов. 2018. - 49 с.

Оценка актуальности диссертационного исследования.

Диссертационное исследование Добробы Марини Борисовны посвящено актуальной и недостаточно разработанной в современной административно-правовой науке проблематике дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений. Заявленная автором тема является актуальной, как с теоретической, так и с практической точек зрения. В теоретической плоскости актуальность определяется не только необходимостью системного научного анализа, но и системного междисциплинарного подхода к проблеме дисциплинарной ответственности как самостоятельно вида юридической ответственности государственных гражданских служащих, включающая разработку единой концепции построения служебного законодательства Российской Федерации. С точки зрения юридической практики актуальность подтверждается необходимостью внесения конкретных практических предложений и рекомендаций в законодательные органы Российской Федерации (профильные комитеты Государственной Думы, Комиссию при Президенте

Российской Федерации по вопросам государственного строительства и резерва управленческих кадров, Министерство труда и социального развития Российской Федерации) в сфере правоотношений, связанных с привлечением государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности. Особую значимость рассматриваемы вопросы приобретают в связи с предстоящим обновлением и реформированием всего массива нормативно-правовых актов Российской Федерации, регулирующих крайне противоречивые бессистемные государственно-служебные правоотношения. На нерешенность данной проблемы неоднократно обращал внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию в течение последних пяти лет (2012-2017 гг.). В частности, Президент требовал последовательно совершенствовать всю систему государственного управления и, особенно, крайне неэффективную деятельность государственного бюрократического аппарата, постоянно продуцирующего рост числа правонарушений и высокий уровень коррупции в данной сфере отношений.

В последние годы, в результате внесения многочисленных необдуманных, без системных и противоречивых изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство о государственной службе, развитие института дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений остановилось и начало деградировать. Данная негативная тенденция сохраняется в настоящее время и неизбежно влияет на проблемы правового регулирования отношений, связанных с привлечением государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности.

Все эти и многие другие взаимосвязанные, нерешенные проблемы, поднятые соискателем в представленном диссертационном исследовании в сочетании с имеющейся неопределенностью федерального законодателя по основным направлениям развития и совершенствования государственной службы в Российской Федерации, подрывают значимость и эффективность

института административной ответственности государственных гражданских служащих как средства поддержания служебной дисциплины в аппарате государственных органов.

Поднятые в диссертации проблемы дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений носят, в основном, междисциплинарный характер и не позволяют считать закрепленное в действующем федеральном законодательстве о государственной службе правовое регулирование дисциплинарной ответственности окончательно устоявшимся. Наоборот, проблема дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, требует постоянного, всестороннего изучения и глубокого научного исследования с целью выбора перспектив дальнейшего развития.

Научная новизна исследования и научные результаты, полученные лично диссидентом, присутствуют. Разработан основной понятийный аппарат исследования. Новизна работы заключается в разработанных диссидентом для возможного внедрения в действующий федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» целого ряда моделей новых норм, новых оригинальных предложений и дополнений доктринального характера. Аналогичные положения предложено закрепить в иных федеральных законах и подзаконных актах, регулирующих государственную гражданскую службу либо относящуюся к иным видам государственной службы. Обоснована необходимость и целесообразность принятия единого комплексного законодательного акта, регулирующего государственную службу в Российской Федерации, а также единую законодательную классификацию дисциплинарных проступков: грубые, значительные и незначительные. Элементами научной новизны обладают и некоторые основные положения, выносимые на защиту.

Достоверность результатов и эмпирическая база исследования подтверждается предоставленной выборкой изученных объектов, носителей первичной информации. Соискателем использован большой объем

официальной статистической, социологической, аналитической и иной информации за многолетний период, отражающей результаты правоприменительной деятельности, связанной с привлечением к дисциплинарной ответственности государственных служащих. Согласно статистическим данным за 2016 год, только в системе государственной гражданской службы к дисциплинарной ответственности привлечено 29633 федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. По инициативе органов прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, к дисциплинарной ответственности привлечено 64970 человек, что в 19 раз превышает количество возбужденных уголовных дел за совершение коррупционных преступлений. Проведено анкетирование 279 государственных гражданских служащих Краснодарского края и Саратовской области, сотрудников ряда федеральных органов исполнительной власти на данной территории (прокуратуры, МВД России, Таможенной службы и Следственного комитета Российской Федерации), результаты которого обобщены, проанализированы и представлены в настоящем диссертационном исследовании.

Объем собранного эмпирического материала, методика его научного изучения и анализа также свидетельствуют об обоснованности и достоверности полученных выводов, предложений и рекомендаций, сделанных на его основе.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования имеется в наличии и ассортименте. Сделанные на их основе выводы, рекомендации и предложения наглядно представлены в 95 научных публикаций автора, общим объемом 132,0 печатных листа, в которых обобщены основные научные результаты диссертационного исследования. Пять из них – монографии, 24 – научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и издательствах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. Сделанные в них

обобщения, предложения, выводы и рекомендации опираются на полученные автором новые научные знания о природе, эволюции и тенденциях развития норм материального и процессуального административного права, учения об административном принуждении и административной ответственности, регулирующих вопросы применения дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений.

Основные положения, результаты и материалы настоящего исследования прошли апробацию в правотворческой, научной и научно-педагогической деятельности. Отдельные результаты диссертационного исследования уже внедрены в учебный процесс Кубанского государственного университета. В частности, используются при подготовке учебно-методических материалов и в ходе проведения лекционных и семинарских занятий по курсам «Служебное право», «Административное право», а также на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в Институте переподготовки и повышения квалификации специалистов.

Структура и объем диссертации состоят из введения, четырех глав, включающих 15 параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложения. Такая структура исследования представляется обоснованной, подчиненной логике исследования, его цели, и задачам, что позволило соискателю логично и последовательно раскрыть содержание темы.

Ознакомление с избранной соискателем темой диссертационного исследования, обозначенными в ней целью и задачами, объектом и предметом исследования, а также анализ содержания текста работы и автореферата позволяют с уверенностью утверждать, что проведенное исследование соответствует паспорту научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

В целом диссертацию М.Б. Добробы и представленный на ее основе автореферат, отличают творческий подход к исследованию темы,

основательная источниковедческая база, глубина анализа и обобщений. Ее содержание позволяет сделать вывод о том, что перед нами – самостоятельное творческое исследование актуальной, сложной многоаспектной и исключительно важной проблемы.

Высоко оценивая в первую очередь сам факт обращения соискателя к проблеме содержания и реализации дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, а также сделанные ею научные выводы, следует остановиться на ряде положений диссертации, отраженных в автореферате, которые, как представляется, являются спорными или дискуссионными. Сразу же хочу оговориться, что содержание автореферата, его специфика как научного труда, не всегда позволяет автору полностью отразить результаты проведенного исследования в силу разных причин. Поэтому буду только рад, если вопросы дискуссионности, недостаточной аргументированности или неполноты некоторых положений диссертации, не отраженных в автореферате, будут сняты в ходе ее публичной защиты в диссертационном совете.

1. В абзаце 3 на странице 4 автореферата диссертант совершенно справедливо утверждает, что «несмотря на усиление публично правовых начал дисциплинарной ответственности в последнее десятилетие, полного перехода к административно-правовой модели ее регулирования на государственной гражданской службе, не произошло». В то же время, кроме простой констатации данного факта соискатель никаких аргументов не приводит. Далее, в подтверждении выдвинутого тезиса на этой же странице пишет, что «для развития данного правового института необходимы продуманные и системные подходы, соответствующие потребностям государственного управления». И опять, ни каких конкретных организационных, законодательных и иных позитивных системных мер и подходов не предлагает, даже в порядке постановки проблемы. В чем заключается этот загадочный системный подход, автор умалчивает.

2. Продолжая рассуждения о дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе на данной странице автореферата, соискатель как мантру повторяет давно известную истину о том, что «ее применение, как правило, связано с защитой интересов конкретного государственного органа (представителя нанимателя), что сближает ее с моделью дисциплинарной ответственности по нормам трудового права». Спрашивается, а по нормам какого еще права, кроме трудового, несут в настоящее время дисциплинарную ответственность государственные гражданские служащие. Вступая, по своей сути, в трудовые правоотношения с нанимателем независимо от способа замещения вакантной должности государственной гражданской службы.

3. Не совсем понятна и слабо аргументирована позиция докторанта по расширению понятийно-категориального аппарата административно-правовой науки. В частности, автор предлагает включить в него такие сравнительно новые понятия как «государственно-служебные правоотношения, служебно-правовые отношения, публично-правовые отношения, правоотношения публичной дисциплинарной ответственности, служебно-дисциплинарную ответственность, служебно-материальную ответственность» (пункты 1,2,3,4,6,12,13 Положений, выносимых на защиту). Нисколько не озабочившись поиском критериев их четкого разграничения. Представляется будем полезным напомнить соискателю об одном древнем средневековом, мудром методологическом принципе, названном «бритвой Окаама». Суть которого сводится к следующему: «Не следует множить сущее без необходимости».

4. В пункте 20 положения, выносимого на защиту (с.18), соискатель делает вывод о целесообразности правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений и норм, регулирующих обычную дисциплинарную ответственность в системе государственно-служебных отношений. В качестве аргументов приводит единую правовую природу, общий перечень

дисциплинарных взысканий, идентичный в большей степени порядку осуществления дисциплинарных производств. Вместе с тем автором не учитывается такая процессуальная особенность дисциплинарного производства за совершение коррупционных правонарушений, как невозможность досрочного снятия дисциплинарного взыскания за их совершение. Хотелось, чтобы в процессе публичной защиты автор дал правовую оценку своей позиции по данному вопросу.

5. В пункте 19 положения, выносимого на защиту, диссертант предлагает установить двухлетний пресекательный срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков с момента их совершения. Данное положение нуждается в конкретизации и дополнительной аргументации в процессе публичной защиты.

Высказанные замечания и пожелания не влияют на общую положительную оценку проведенного соискателем исследования. Автореферат отвечает предъявленным к нему требованиям.

Оценка диссертационного исследования и выводы.

Диссертация Марины Борисовны Добробабы представляет собой комплексное, монографическое, самостоятельное научно прикладное исследование по актуальной теме, которое можно охарактеризовать как крупное научное достижение в области административного права.

Диссертационное исследование Добробабы Марины Борисовны на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам, содержащимся в Положении о присуждении ученых степеней, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (абз. 1 п. 9 и п. 10), соответствует заявленной специальности, написана автором самостоятельно и содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной

защиты, что свидетельствует о личном вкладе соискателя в науку административного права.

Добропаба Марина Борисовна достойна присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Профессор кафедры
административного и финансового права
Института государства и права
ФГАОУ ВО «Тюменский
государственный университет»,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор



10 апреля 2018

Адрес: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, д. 10
Телефон: (3452)-597-400 внутр. 10131
E-mail: 17041945@mail.ru

В диссертационный совет Д 212.239.02 при ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия»,
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Добробы Марини Борисовны на тему:
«Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных
правоотношений», представленной на соискание учёной степени доктора
юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право;
административный процесс

Избранная соискателем тема диссертационного исследования «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» посвящена актуальной проблеме правового регулирования дисциплинарной ответственности в условиях реформирования системы государственного управления.

В результате отсутствия единой концепции построения служебного законодательства Российской Федерации, дисциплинарная ответственность государственных служащих отличается бессистемным подходом федерального законодателя к её правовому регулированию. Кроме того, в правоприменительной деятельности государственных органов остро обозначились проблемы, обусловленные низким качеством правового регулирования исследуемого правового института. Соответственно, отсутствие достаточной теоретической базы, несовершенство действующего законодательства и правоприменительной практики обуславливают необходимость обновления административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих, что и предопределяет актуальность темы диссертационного исследования.

Представляется, что результаты, достигнутые в ходе исследования и внесенные соискателем предложения по приведению служебного

законодательства в состояние, адекватное современным требованиям к совершенствованию государственного управления, создадут условия для внедрения в практику новой модели публичной дисциплинарной ответственности.

Переходя к анализу структуры автореферата диссертации, следует отметить ее логическую стройность, наличие внутреннего единства между отдельными частями. Общую характеристику работы обосновывают актуальность темы исследования, степень ее разработанности, определенность объекта, предмета, цели и задач исследования, представленная методологическая и теоретические основы, нормативно-правовая и эмпирическая базы исследования, научная новизна, сформулированные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость, представленные сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

Правильно определены объект и предмет исследования, убедительно аргументирована научная новизна темы, ее недостаточная разработанность. Четкое и недвусмысленное формулирование положений, выносимых на защиту, следует признать достаточно обоснованными, что свидетельствует о качестве проделанной работы.

Основательная информационная база диссертационного исследования, включающая теоретические, нормативно-правовые источники и практические материалы, тщательная ее подготовка, проявившаяся в четкой постановке цели исследования, в обозначении важнейших исследовательских задач, в использовании комплексного методологического инструментария, структура диссертации, ее объем - все это позволило диссидентанту достаточно полно раскрыть заявленную тему. При этом особое внимание сосредоточено на тех проблемах, которые еще недостаточно освещены современной отечественной административно-правовой наукой. Изучение научных трудов, нормативного материала для диссидентанта - это средство для доктринальной разработки целостной концептуальной модели публичной

дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений и подготовке на этой основе предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Заслуживают внимания следующие положения основного содержания автореферата: выявление специальной группы принципов дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, отражающих её специфику; авторская классификация дисциплинарных проступков государственных служащих; анализ теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе на основе анализа их структуры и выявление её значения для построения системы служебного законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности государственных служащих; определение предмета судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, его места в структуре административного процесса; основные направления совершенствования служебного законодательства, направленные на формирование служебно-дисциплинарной ответственности.

Констатируя безусловные достоинства диссертационного исследования М.Б. Добробы, полагаю возможным поставить ряд вопросов, обусловленных дискуссионным характером разрабатываемой проблематики:

- 1) в зависимости от подхода к правовому регулированию диссертант предлагает разграничивать служебно-дисциплинарную ответственность и дисциплинарную ответственность работников (с. 10 автореферата). Возникает вполне закономерный вопрос: насколько такая дифференциация обогащает теорию административного права? Как, по мнению диссертанта, дисциплинарная ответственность государственных служащих соотносится со специальной по отношению к общей дисциплинарной ответственности, установленной Трудовым кодексом Российской Федерации? В автореферате не обнаруживаются развернутые авторские суждения по данным вопросам;

2) на с. 15 автореферата диссертант указывает на то, что на большинстве видов государственной службы институт дисциплинарной ответственности ориентирован на защиту интересов отдельных государственных органов, а не публичных интересов государства в целом, в связи с чем объект правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе не соответствует объекту правоотношений публичной дисциплинарной ответственности. Данный вывод требует пояснений, поскольку в автореферате не приводится должной аргументации.

Отмеченные замечания не снижают высокой оценки диссертационного исследования М.Б. Добробы, поскольку носят частный, дискуссионный характер.

Диссертация М.Б. Добробы представляет собой самостоятельное и законченное научное исследование, содержащее положения, обладающие определенной научно-теоретической и практической значимостью. Содержание автореферата позволяет утверждать, что многие положения диссертационного исследования способны восполнить существующие пробелы в данной области науки административного права.

В целом автореферат позволяет сделать вывод, что диссертация М.Б. Добробы на тему «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений», является самостоятельной, актуальной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, квалифицируемые как решение научной проблемы доктринального обоснования целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений, имеющей важное значение для совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации и ставшим новым крупным научным достижением науки административного права. Считаю, что работа соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям абзаца 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении ученых

степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а её автор – Марина Борисовна Добробаба заслуживает присуждения искомой учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Заведующий кафедрой
административного и финансового права
Юридического института
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский
федеральный университет»,
доктор юридических наук,
профессор

Дмитрий Анатольевич Смирнов

as. as 2018

ПОДПИСЬ УДОСТОВЕРЯЮ:
начальник отдела
по работе с сотрудниками УКП

Смирнов



Почт. адрес: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, кор. 20, лит. «Е».
Телефон: (8652) 33-00-23, E-mail: smirnov@urinst.ru



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ
ШЕСТОГО СОЗЫВА**

**КОМИТЕТ ПО ВОПРОСАМ ЗАКОННОСТИ,
ПРАВОПОРЯДКА И ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН**

Красная ул., д. 3, г. Краснодар, 350063
Тел. (861) 268-64-13. E-mail: com11@kubzsk.ru; <http://www.kubzsk.ru>

04.04.2018 № 3.11/169
На № _____ от _____

Диссертационный совет
Д-212.239.02
при ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая
академия»

ул. Чернышевского, д. 104,
г. Саратов, 410056

ОТЗЫВ
на автореферат диссертации
ДОБРОБАБЫ МАРИНЫ БОРИСОВНЫ
на тему: «**Дисциплинарная ответственность в системе
государственно-служебных правоотношений**», представленной на
соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности
12.00.14 – административное право; административный процесс
в диссертационный совет Д 212.239.02, созданный на базе
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Реформирование государственной службы Российской Федерации осуществляется с начала 2000-х годов. Процесс реформ радикальным образом изменяет систему службы, основы ее правового регулирования, статус государственных служащих, возможности их профессионального и карьерного роста. Вводятся специальные нормы, направленные на

недопущение нарушений служебной дисциплины и противодействие коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

Однако, ввиду отсутствия единой концепции построения служебного законодательства, реформирование государственной службы Российской Федерации осуществляется непоследовательно, что снижает значимость его отдельных институтов, в том числе института дисциплинарной ответственности государственных служащих как средства поддержания служебной дисциплины в государственном управлении. В связи с этим очевидным является необходимость совершенствования нормативной базы, основанной на системном подходе, в том числе продуманного правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Актуальность темы диссертационного исследования для науки административного права очевидна и обусловлена необходимостью теоретико-правового осмыслиения концептуальных основ публичной дисциплинарной ответственности.

Это требует решения ряда научных задач диссертационного исследования, в том числе, по анализу существующей модели правового регулирования дисциплинарной ответственности на государственной службе, выявлению ее недостатков и определению перспектив её оптимального развития; исследованию теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе и выявлению её значения для построения служебного законодательства; по анализу дисциплинарного производства на государственной службе и определению направлений устранений проблем его нормативного регулирования; по исследованию организационно-правовых и процессуальных аспектов привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах, а выявлению возможности использования зарубежного опыта в России.

Научная новизна диссертации М.Б. Добробы не вызывает никаких сомнений. Её отличительной чертой является то, что автором представлен фундаментальный научный анализ теоретических и правовых проблем 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, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере отношений.

Мариной Борисовной Добробабой обоснована дифференциация служебно-дисциплинарной в системе дисциплинарной ответственности (с. 10–11), предложено авторское определение служебно-материальной ответственности (с. 11–12), обоснована новая классификация принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих (с. 11).

Представляет научный интерес и предлагаемая автором система дисциплинарных проступков на: грубые, значительные и незначительные (с. 12–13), система субъектов дисциплинарной юрисдикции, которую предложено расширить за счёт коллективных субъектов – ведомственных и вневедомственных дисциплинарных комиссий (с. 13–14).

Заслуживает внимания и положительной оценки предложение соискателя детально регламентировать условия и механизм наложения дисциплинарного взыскания в виде сокращения (лишения) ежемесячного денежного поощрения, с установлением дифференциации пределов его применения в зависимости от категории дисциплинарного проступка с учётом присвоения оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины (с. 15). К новизне авторской концепции также можно отнести предложенный автором механизм наложения дисциплинарных взысканий в системе гражданской службы (с. 14), который может быть применён и на других видах государственной службы.

С интересом воспринимается предложения автора по совершенствованию внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе, основанные на анализе его нормативно-правовых основ и практики реализации исследуемого института (с. 17–18).

В автореферате много и других интересных предложений, направленных на формирование модели публичной дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем, представляется, что диссертационное исследование, как любой научный труд, имеет отдельные дискуссионные положения.

Так, в качестве специальных принципов дисциплинарной ответственности автор называет допустимость привлечения, наряду с дисциплинарной, к другим видам юридической ответственности (с. 11). В этой связи перед соискателем можно поставить вопрос: не приведёт ли нормативное закрепление данного принципа к нарушению общетеоретического принципа недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение?

При анализе отдельных стадий внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе автор утверждает, что служебная проверка должна стать обязательной стадией дисциплинарного производства применительно к любому виду государственной службы, за исключением случаев совершения государственным служащим незначительных дисциплинарных проступков (с. 33–34). При этом не приводится достаточная авторская аргументация по данному положению, что требует дополнительного его обоснования соискателем во время публичной защиты.

Вместе с тем, данные замечания носят уточняющий и дискуссионный характер и не повлияли на общую положительную оценку выполненного диссертационного исследования. Оценивая актуальность темы и степень обоснованности выводов докторанта, достоверность и новизну научных положений, монографичность характера исследования и личный вклад автора в разработку поставленной научной проблемы, репрезентативность эмпирического материала и апробацию, можно сделать вывод, что, судя по

автореферату, диссертация Добробы Марины Борисовны на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений», является завершенной научно-квалифицированной работой, отвечает требованиям абзаца 1 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Добробаба Марина Борисовна заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Председатель комитета,
кандидат юридических наук

А.Е. Горбань

04 апреля 2018 г.

