

**Отзыв  
официального оппонента**

на диссертацию Добробы Марины Борисовны на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений», представленную 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» (Саратов, 2017, 463 с.)

**Актуальность избранной темы исследования.** Совершенствование государственного управления в Российской Федерации требует корректировки ряда административно-правовых институтов, в том числе и института государственной службы. Прежде всего речь идет о повышении ответственности аппарата государственных органов за результаты профессиональной деятельности, укрепление законности и служебной дисциплины. В этом процессе значительную роль призвано сыграть развитие института дисциплинарной ответственности, реализуемого в системе государственно-служебных правоотношений. Это обстоятельство, безусловно, актуализирует тему рецензируемого диссертационного исследования.

Актуальность темы исследования не вызывает сомнения и в части необходимости анализа ситуации, сложившейся в рассматриваемой области общественных отношений, выявления имеющихся противоречий в формировании целостных теоретической платформы и правовой основы реализации дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Актуальность темы диссертации подтверждается также существующими потребностями в создании надлежащих условий как для обеспечения прав государственных служащих, их административно-правовой защиты от произвола вышестоящих чиновников при осуществлении служебной деятельности, так и для нормального функционирования государственных органов, противодействия коррупции, повышения эффективности государственного управления в целом.

**Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций сформулированных в диссертации.**

Степень обоснованности сформулированных в диссертации научных положений, выводов и рекомендаций достаточно высока.

Во-первых, автор продемонстрировал зрелость научного подхода к исследованию дисциплинарной ответственности как сложного системного объекта, использовав при этом фундаментальные труды в области общей теории права, административно-правовой науки, а также апробированные и общепризнанные методы научного исследования. Это позволило соискателю правильно определить исходные компоненты структурного анализа и их свойства, расчленить сложную проблему на частные задачи, применить различные приемы теоретической и эмпирической аргументации.

Во-вторых, автор не гарантирует безошибочность предлагаемых концептуальных мер по обеспечению эффективности института дисциплинарной ответственности, реализуемого в системе государственно-служебных правоотношений. В тоже время приведенные им аргументы и другие данные достаточно убедительны, репрезентативны и свидетельствуют об их правильном выборе. Например, обоснование системы внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе (с. 263-293) и необходимости законодательной регламентации в виде отдельной главы КАС РФ судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных государственно-служебных правоотношений (с. 294 – 307).

В-третьих, умелое использование общенаучных и специальных методов научного познания позволило автору сформулировать весомые предложения и рекомендации, которые целесообразно использовать как в правотворчестве, так и при реализации дисциплинарной ответственности.

**Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций сформулированных в диссертации.** Достоверность содержания диссертации и выводов соискателя основывается на солидной теоретической и эмпирической базе. В работе использовано 537 нормативных, научных и методических источников.

Выводы и предложения соискателя опираются на разнообразные эмпири-

ческие, фактографические, статистические данные о применении мер дисциплинарной ответственности в отношении государственных служащих, содержащиеся в материалах и документах федеральных органов исполнительной власти, решениях судов общей юрисдикции различных уровней, а также в иных источниках. В частности, убедительные сведения обобщены автором и размещены в приложениях к диссертации.

Кроме того, достоверность выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается данными авторского социологического исследования, респондентами которого были 279 государственных гражданских служащих Краснодарского края, Саратовской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, государственные служащие органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации.

Основные результаты диссертации опубликованы в 95 научных работах и обсуждены на различных конференциях, в том числе международного и всероссийского уровня, что также подтверждает достоверность сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

#### **Научная новизна исследования.**

Диссиденту в своем исследовании удалось достигнуть достаточно высокой степени научной новизны.

Руководствуясь критерием прагматической ценности научного результата, основным признаком новизны следует считать конечный продукт исследования – концептуальная модель публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений, включающей в себя следующие блоки норм: 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 (с. 14-15, 63-67, 78-109, и др.).

Научной новеллой представляются результаты исследования структуры правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе (с. 161-229).

Несомненным достоинством работы, отражающим новизну ее научных положений, являются авторские подходы к систематизации дисциплинарных проступков государственных служащих (с. 122-125) и стадий внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе (с. 263-293). В частности, автор применительно ко всей системы государственной службы обосновал единую классификацию дисциплинарных проступков государственных служащих, унифицированный перечень дисциплинарных взысканий, механизм их наложения, оптимизирующий дискретные полномочия субъекта дисциплинарной юрисдикции, а также весомые предложения по законодательному оформлению стадий внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе.

Высокой оценки заслуживают и выводы диссертанта о нецелесообразности дифференциации правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений и норм, регулирующих обычную дисциплинарную ответственность, а также о неоправданности существования отдельных видов дисциплинарных производств и необходимости унификации норм, регулирующих привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, как важного направления систематизации государственно-служебного законодательства.

Элементы научной новизны содержат отдельные положения, рассмотренные в таких разделах диссертации, как «Виды оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих» (с. 78-112) и «Дисциплинарная ответственность государственных служащих: вопросы сравнительного правоведения» (с. 308-348).

**Отдельные замечания по результатам исследования.** Наряду с достоинствами в диссертации содержится ряд спорных моментов и недостатков, оставляющих место для полемики.

1. Во втором положении, выносимом на защиту, автор предлагает в зависимости от подхода к правовому регулированию разграничивать служебно-дисциплинарную ответственность и дисциплинарную ответственность работников (с. 15). Очевидно, что первая устанавливается служебным законодательством, вторая – трудовым. В связи с этим требует уточнения, что нового для теории административного права, кроме термина «служебно-дисциплинарная ответственность», предлагает автор? Насколько этот термин применим к дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, которая фактически урегулирована нормами трудового законодательства? Какие конкретно меры предлагаются для регулирования дисциплинарной ответственности муниципальных служащих «исключительно нормами административного права»?

2. В пятом положении, выносимом на защиту, соискатель утверждает, «аморальные поступки, порочащие честь и достоинство государственного служащего, охватываются понятием дисциплинарного проступка и не могут рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих» (с. 16, 94-95). Представляется, что данный вывод неоправданно расширяет определение дисциплинарного проступка, закрепленное в законах о видах государственной службы, а применение подобного его толкования на практике может привести к нарушениям прав и свобод государственных служащих.

3. Автор в положении восьмом, выносимом на защиту, а также на с. 283-285 высказывает мнение о необходимости расширения перечня субъектов дисциплинарной юрисдикции посредством создания системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий. Думается, что появление новых структур вряд ли повысит эффективность института дисциплинарной ответственности. Во-первых, это повлечет дополнительные организационные, кадровые, финансовые, материальные и иные издержки. Во-вторых, обычно комис-

ции в структуре государственных органов создаются как коллегиальные координационные или совещательные органы. В-третьих, полифункциональность структуры может не уменьшить дискреционные полномочия представителя нанимателя, а, наоборот, их усилить в случае комплектования комиссий «удобными» государственными служащими. В настоящее время предполагаемые функции дисциплинарной комиссии распределены между комиссиями по проведению служебной проверки, комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и подразделениями кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволяет различным лицам (в том числе и не государственным служащим) участвовать в процессе привлечения к дисциплинарной ответственности, повышая его объективность.

Кроме того, вряд ли оправданно отнесение к субъектам правоотношений дисциплинарной ответственности специалиста, защитника, свидетеля, переводчика в качестве лиц, оказывающих содействие в проведении служебной проверки, а также прокурора Счетной палаты РФ (контрольно-счетного органа субъекта РФ), полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в роли субъектов дисциплинарного обвинения (с. 23, 212, 255 и др.).

4. Поддерживая автора в стремлении повысить объективность оценки состояния служебной дисциплины государственных служащих, избыточным и труднореализуемом на практике представляется предложение соискателя о введении системы баллов за нарушения служебной дисциплины, «направленное на внедрение инновационного метода оценки уровня соблюдения служебной дисциплины государственными служащими» (с. 20, 122-123).

5. На с. 409–410 диссертационного исследования содержится Приложение 1 «Проект Кодекса государственной службы». Вместе с тем правильней было бы назвать данное Приложение «Структура Кодекса государственной службы», поскольку в нем только перечисляются части и разделы, которые, по мнению соискателя, должен содержать данный Кодекс.

Данные замечания имеют дискуссионный характер и не снижают общую

положительную оценку диссертации.

**Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней.**

Автореферат и опубликованные соискателем работы отражают основное содержание диссертационной работы.

Диссертация М.Б. Добробы соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание учёной степени доктора наук абзацем 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершённым исследованием, научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной проблемы, имеющей важное социально-правовое значение.

Автор рецензируемой диссертации – Добробаба Марина Борисовна – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

заведующий кафедрой

административного права и процесса

ФГБОУ ВО «Московский государственный

юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,

доктор юридических наук (12.00.14 – административное

право; финансовое право; информационное право),

профессор

25 мая 2018 г.

Сергей Михайлович Зубарев

ПОДПИСЬ  
3

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА

УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ А.Б. КРАСИЛЬНИКОВА

25.05.2018 г.

Сергей

Зубарев Сергей Михайлович, заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук, профессор.

Адрес: 125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Телефон: 8 (499) 244-88-74; 8 (499) 244-88-88; <https://msal.ru>

E-mail: [msal@msal.ru](mailto:msal@msal.ru)

**Список основных публикаций оппонента  
Зубарева Сергея Михайловича по теме диссертационного  
исследования Добробы Марины Борисовны  
за последние 5 лет (2013-2017 годы)**

1. Зубарев С.М. Механизм общественного контроля за деятельностью публичной власти // Lex. Russica. M., 2014. T. XCVI. № 7. C. 798–812.
2. Зубарев С.М. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. M., 2014. № 10. C. 31–36.
3. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. M., 2014. № 10. C. 20–26.
4. Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. M., 2015. № 16. C. 36–40.
5. Зубарев С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоведения. M., 2015. № 3. C. 75–120.
6. Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. M., 2016. № 11. C. 10–15.
7. Зубарев С.М. К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). M., 2016. № 5 (21). C. 118–127.
8. Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. M., 2017. № 9. C. 8–12.
9. Административные процедуры: монография /Агапов А.Б., Андрюхина Э.П., Зубарев С.М. и др.]; отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. M.: Норма, 2017. – 240 c.

10. Зубарев С.М. Совершенствование правового регулирования общественного контроля // Lex. Russica. М., 2017. № 4 (125). С. 145–154.
11. Зубарев С.М. О вневедомственном контроле в сфере государственной гражданской службы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2018. № 1. С. 91–98.

Официальный оппонент



С.М. Зубарев

Список верен:

Учёный секретарь  
учёного совета  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)



О.В. Болтинова

12 марта 2018 г.



в Диссертационный совет Д-212.239.02  
при федеральном государственном  
бюджетном образовательном  
учреждении высшего образования  
«Саратовская государственная  
юридическая академия»

**ОТЗЫВ**  
**официального оппонента**

**на диссертацию Добробы Марину Борисовну**

**на тему «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений»,** представленную 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» (г. Саратов, 2017, 463 с.)

Рецензируемая диссертация М.Б. Добробы представляет собой результат самостоятельной работы автора, избравшего в качестве предмета исследования теоретически сложную и весьма актуальную, как в теоретическом, так и практическом плане тему. Развитие системы государственной службы, отвечающей потребностям государственного управления, является важной частью проводимой в нашей стране административной реформы. Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена содержанием изучаемой автором проблемы, затрагивающей как основы государственного управления в целом, так и интересы отдельных государственных служащих, реализующих полномочия государственных органов.

Следует признать, что низкая эффективность деятельности аппарата государственных органов, высокий уровень коррупции в системе

государственного управления предопределяют необходимость разработки и совершенствования административно-правовых мер по поддержанию служебной дисциплины в государственных органах, изменения подходов к правовому регулированию важнейшего административно-правового института – института дисциплинарной ответственности государственных служащих. Несмотря на то, что в последнее время происходит определенное изменение законодательства в сторону публичного административно-правового регулирования, касающегося в том числе и дисциплинарной ответственности в системе государственной службы Российской Федерации, вместе с тем дисциплинарная ответственность в государственном управлении всё так же подвержена диспозитивному методу, присущему трудовому праву, что несомненно оказывается на её эффективности.

Актуальность работы состоит, прежде всего, в обосновании необходимости изменения подхода законодателя, который должен быть ориентирован не на ведомственные интересы отдельных государственных органов, а на интересы государства и общества. Основным направлением данного исследования является теоретическая разработка и внедрение в практику государственного строительства доктринальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений.

Научная новизна работы подтверждается изучением и основных элементов структуры правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих, при котором показано значение теоретической модели данного вида правоотношений для построения системы служебного законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В диссертации выявлена реальная степень разработки исследованной темы в российской и иностранной правовой науке, ее достижения, сохраняющиеся недоработки, проблемы, раскрыты цель и задачи, объект и

предмет исследования, тщательно отработаны признаки научной новизны выполненной работы и основные положения, вынесенные на защиту.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна обусловлены умелым использованием соискателем научного аппарата, а также целью и логикой исследования, характером решаемых в его ходе задач. Удачно продуманы структура и логика работы, аргументация плана, основных идей работы, ее выводов и заключений. Диссертация включает введение, четыре главы, заключение, библиографию и приложения.

Разработка концепции публичной дисциплинарной ответственности потребовала от автора исследования современного состояния законодательства, регулирующего материальные (глава 1) и процессуальные аспекты дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений (глава 3); анализа структурных элементов теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе (глава 2); использования достижений зарубежных государств (глава 4). В результате проведённого исследования диссидентом сформулированы предложения, направленные на детальное законодательное оформление института дисциплинарной ответственности государственных служащих, приведение его в состояние, соответствующее модели публичной дисциплинарной ответственности.

В *первой главе* диссертации автор проводит административно-правовую характеристику дисциплинарной ответственности государственных служащих. Диссидентом предложена и обоснована оригинальная система принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих (с. 49–67). Исследование материально-правовых аспектов института дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений потребовало от автора определения понятия и выявления правовой природы дисциплинарной

ответственности государственных служащих (с. 31–43), видов оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих (с. 78–97), проблем систематизации дисциплинарных проступков государственных служащих (с. 112–124), а также проблем систематизации и назначения дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим (с. 125–160).

К числу новаторских идей, заслуживающих особого одобрения относится обоснованная соискателем классификаций дисциплинарных проступков на: грубые; значительные и незначительные, в которой, в отличие от формализованных грубых составов дисциплинарных проступков, значительные и незначительные дисциплинарные проступки предложено разграничивать по степени тяжести, взяв за основу совокупность критерииев, аргументированных диссертантом (с. 114–117).

Существенным научным результатом является обоснование вывода о том, что законодательно установленная классификация дисциплинарных проступков позволит установить связь между отнесением дисциплинарных проступков к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения (с. 284–285). В развитие данной идеи диссертантом разработан механизм наложения дисциплинарных взысканий, применение которых связано с формированием системы дисциплинарных комиссий в качестве дополнительных субъектов дисциплинарной юрисдикции (с. 282–284).

Научная ценность этих и других положений заключается в том, что их практическая реализация позволит устраниТЬ диспозитивный характер дисциплинарной ответственности государственных служащих, решить проблему широты свободы усмотрения при применении дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, будет способствовать формированию соответствующей потребностям государственного управления принципиально новой концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности.

Диссертантом убедительно аргументированы выводы и рекомендации, которые представлены во *второй главе* диссертации. В результате проведенного исследования теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе автор резюмирует, что структурные элементы данного вида правоотношений не соответствуют структурным элементам теоретической модели правоотношений публичной дисциплинарной ответственности, которая должна служить ориентиром для построения системы служебного законодательства.

Заслуживают признания наработки автора, содержащиеся в *третьей главе* диссертационного исследования, в которой тщательно проанализировано дисциплинарное производство на государственной службе, в результате чего делается вывод, что дисциплинарное производство следует рассматривать в качестве разновидности административно-юрисдикционных производств в рамках административного процесса, включающего в себя: внесудебное дисциплинарное производство, отличающееся особенностями для государственных гражданских служащих, военнослужащих и служащих иных видов федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью и судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе (с. 240). При сопоставлении дисциплинарного производства с другими видами административно-юрисдикционных производств существенным научным результатом является аргументированный вывод о том, что дисциплинарное производство, несмотря на свою специфику, по целевому назначению, принципам и содержательной основе близко к производству по делам об административных правонарушениях, хотя, в отличие от него, не имеет чёткого нормативно-правового закрепления процессуального статуса участников (с. 262).

Научной значимостью обладают выводы и обобщения, сделанные диссидентом при исследовании проблем внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе, наличие которых соискатель объясняет низкой степенью процессуального обеспечения института дисциплинарной ответственности в служебном праве: регламентация дисциплинарного производства на уровне подзаконных актов (с. 275, 291); «широта свободы усмотрения» при решении вопроса о возбуждении дисциплинарного дела (с. 269–270); отсутствие специального правового акта о возбуждении дисциплинарного производства (с. 270–271); отсутствие исчерпывающие закреплённых полномочий участников служебной проверки (с. 277–278); проблема доказательств при проведении служебной проверки (с. 279–280); правовая сила заключения по результатам проверки (с. 280–281); отсутствие исчерпывающего перечня обстоятельств, исключающих привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность (с. 286–288); проблема исчисления сроков при осуществлении дисциплинарного производства (с. 288–289); проблема дифференциации двух видов дисциплинарных производств (за совершение обычных и коррупционных дисциплинарных проступков) (с. 292) и некоторые другие. Существенным научным результатом является то, что соискатель не только выявляет существенные проблемы дисциплинарного производства, возникающие на каждой его стадии, но и предлагает пути их решения.

Как и в предыдущих главах диссертации, в главе четвертой соискатель показал глубокое знание исследуемой проблематики. В результате исследования диссидентом дана оценка правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах, по итогам которой сделан вывод о необходимости обеспечения по опыту большинства западных стран высокой степени формализации процессуального порядка привлечения

государственных служащих к дисциплинарной ответственности (с. 345–348).

Можно констатировать, что неполный перечень рассмотренных выше достоинств работы свидетельствует о личном вкладе диссертанта в исследование заявленной темы.

Многие из вопросов, изученных автором диссертационного исследования, занимают умы политических деятелей, ученых юристов, экспертов и продолжают обсуждаться в широких общественных кругах. Это обстоятельство делает диссертационное исследование М.Б. Добробабы полезным и своевременным, придавая ему не только общественную, но и практическую значимость.

Заслуживает положительной оценки разработанная автором система мер, направленная на повышение эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений, формирование модели публичной дисциплинарной ответственности, которая изложена в проекте раздела Кодекса государственной службы Российской Федерации «Основы правового регулирования дисциплинарных отношений на государственной службе», в соответствие с которым одним из приоритетных направлений повышения эффективности дисциплинарной ответственности является комплексный подход, высокая степень её формализации, унификация ряда вопросов нормативного закрепления исследуемого института (с. 408–431).

Структура диссертации выстроена логично. Она позволила автору обстоятельно изложить теоретический и эмпирический материал, распределить его равномерно по всем частям диссертации. Хорошим дополнением к раскрытию общего замысла исследования служит приводимые к диссертации приложения.

Удачно в диссертации применены апробированные общенаучные и специальные методы познания, применение которых позволило рассмотреть объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить

определенные тенденции, сделать обобщения и выводы, направленные на совершенствование служебного законодательства: диалектический, методы формальной логики (анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнение и аналогия, описание, классификация), системно-структурный, исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический методы, методы конкретно-социологических исследований (анкетирование, экспертные опросы, использование статистических группировок, ранжирование и др.).

Теоретические выводы подкрепляются примерами организационно-правовых и процессуальных аспектов привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах, где имеются давние традиции административно-правовой регламентации статуса чиновников (Франции, Германия, Швейцария).

Диссертационное исследование опирается на обобщение обширной источниковой базы, которую составили использованные в работе нормативные правовые акты, специальная отечественная и зарубежная научная литература, опубликованные в разные годы.

Помимо официально опубликованных источников, в диссертации представлена необходимая социологическая фактура темы, свидетельствующая о проблемах дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, что, несомненно, обогащает диссертационное исследование и позволило сформулировать обоснованные выводы и предложения.

Вклад в развитие теории науки административного права призваны внести сформулированные в диссертации термины и категории, относящиеся к теме исследования, в том числе понятий, в числе которых «служебно-дисциплинарная ответственность», «служебная деликтность», «служебно-материальная ответственность».

Вместе с тем, содержание работы приводит к необходимости высказывания ряда критических замечаний и пожеланий:

1. На с. 15 автореферата сформулировано авторское определение правоотношения дисциплинарной ответственности, исходя из содержания которого следует, что автор относит к правоотношениям дисциплинарной ответственности не только материальные, но и процессуальные правоотношения, в силу чего в основе диссертационного исследования лежит совместный анализ материально-правовых и процессуальных аспектов дисциплинарной ответственности на государственной службе. Известно, что в теории права встречается также подход, в соответствие с которым «правоотношения ответственности – это разновидность материальных правоотношений». Поддерживая принципиальную позицию о единстве и взаимозависимости материальных и процессуальных правоотношений в любых административно-юрисдикционных правоотношениях, вместе с тем, автору следовало бы более чётко обозначить свою позицию по данному вопросу.

2. При определении объекта правоотношения дисциплинарной ответственности определяющим с позиции диссертанта является управомоченное лицо, интересами которого устанавливается объект правоотношения (с. 182). Вместе с тем, подобный подход сориентирован в большей степени на цивилистическую модель правоотношения, где довольно просто выделить интересы управомоченного и обязанного лица. Поскольку правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе относятся к публичным правоотношениям, предложенный диссертантом подход нельзя признать удачным, так как он не всегда позволяет чётко определить, чей интерес определяет объект тех или иных правоотношений дисциплинарной ответственности: управомоченного или обязанного лица. В связи с этим, автору следовало бы привести вескую аргументацию в обоснование своей позиции при анализе объекта исследуемых правоотношений.

3. На с. 211 и 253 диссертационного исследования на основании анализа действующего служебного законодательства, а также

существующих научных подходов к проблеме субъектного состава правоотношений дисциплинарной ответственности соискатель предлагает следующую классификацию основных (обязательных) субъектов процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе: лицо, совершившее дисциплинарный проступок и претерпевающее на себе дисциплинарное преследование (государственный служащий) и лицо, уполномоченное применять (применяющее) дисциплинарное преследование и налагать дисциплинарное взыскание (представитель нанимателя, руководитель, командир) – субъект дисциплинарной юрисдикции.

В таком случае при характеристике участников дисциплинарного производства существует дилемма – кто должен принимать решение о назначении дисциплинарного взыскания: руководитель органа, в котором служит государственный служащий как представитель нанимателя или наниматель, государственный орган или Российская Федерация для федерального гражданского служащего, субъект РФ для государственного гражданского служащего субъекта РФ. Отсюда следует некая неопределенность статуса нанимателя, и кто является властным участником дисциплинарного производства – должностное лицо – руководитель государственного органа, непосредственно государственный орган, в котором служит государственный служащий или Российская Федерация (субъект Российской Федерации)? Автору следовало бы более чётко выразить свою позицию по данному вопросу.

4. Анализируя судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, на с. 305 диссертационного исследования автор делает вывод, что «особый характер служебных споров, рассматриваемых в рамках судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений, связан с необходимостью законодательной регламентации в виде отдельной главы КАС РФ процессуальной формы рассмотрения служебных споров,

объектом которых является проверка законности и обоснованности наложенных на государственных служащих дисциплинарных взысканий при привлечении их к дисциплинарной ответственности», что «в перспективе позволит отказаться от применения по аналогии процессуальных норм о рассмотрении в судебном порядке трудовых споров при рассмотрении служебных споров, возникающих из дисциплинарных правоотношений». Однако, как известно, законодатель отказался от выделения служебных споров не в качестве отдельной категории административных дел, рассмотрение которых осуществляется судами общей юрисдикции по правилам, установленным КАС РФ, в силу чего данное предложение вряд ли может быть реализовано. В связи с этим возникает вопрос: какие перспективы внедрения данного предложения видит соискатель в нынешней политической ситуации с позиции возможности их практической реализации?

Как видно из вышеизложенного, указанные замечания носят дискуссионный характер и не подвергают сомнению общий вывод о том, что представленная работа по своей актуальности, новизне, постановке и решения рассматриваемых проблем, обоснованности и достоверности выводов отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям, представляемым на соискание ученой степени доктора наук.

Весьма внушительно выглядит аprobация диссертационного исследования, результаты которого опубликованы в 95 научных трудах, 5 из которых – монографии, а 24 – научные статьи в ведущих рецензируемых журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук. Кроме того, обоснованность результатов исследования подтверждается их аprobированием посредством участия автора в международных, всероссийских, региональных и иных научно-практических мероприятиях. Отдельные положения внедрены в деятельность высших образовательных учреждений.

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, являются обоснованными, достоверными, свидетельствуют о личном вкладе М.Б. Добробы в науку административного права, кроме того, носят прикладную направленность и могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также как методологическая основа для дальнейших научных исследований. Кроме того, материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по административному праву и специальным дисциплинам, направленным на изучение правового регулирования государственной службы.

В результате анализа представленного исследования следует резюмировать, что диссертация Добробы Марины Борисовны «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» является научным исследованием актуальной проблемы, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений. Она представляет собой научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как крупное научное достижение в рамках доктрины административного права.

Автореферат и публикации отражают основные положения диссертационного исследования. Оформление диссертации соответствует установленным правилам.

#### **Общий вывод:**

Диссертационное исследование М.Б. Добробы на тему: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» является единолично выполненным и завершены исследованием, полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленным абз. 1 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней,

утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор **Марина Борисовна Добробаба** заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

**Официальный оппонент:**

Профессор Департамента правового регулирования  
экономической деятельности федерального  
государственного образовательного бюджетного  
учреждения высшего образования «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»,  
д.ю.н., профессор

Марина Афанасьевна Лапина

*21 мая 2018 года*

125993 (ГСП-3), г. Москва, Ленинградский просп., 49,  
ФГОБУ ВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»  
Тел.: +7 (499) 277-3940  
E-mail: MALapina@fa.ru

Подпись *Лапиной М.А.*

**ЗАВЕРЯЮ**

Ученый секретарь Ученого совета  
Финансового университета

*Заявлено  
мая*

В. В. Зиягинцева  
2018 г.



### **Сведения об официальном оппоненте**

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

**Лапина Марина Афанасьевна**

**Ученая степень:** доктор юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право, финансовое право, информационное право

**Ученое звание:** профессор

**Место работы и должность:** Профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

**Адрес организации:** 125993 (ГСП-3), г. Москва, Ленинградский просп., 49

**Официальный сайт организации:** <http://www.fa.ru>

**Официальный адрес электронной почты организации:** academy@fa.ru

**Официальный телефон организации:** +7(499) 943-98-55,

**Список основных публикаций оппонента Лапиной Марини Афанасьевны по теме диссертационного исследования Добробы Марини Борисовны за последние 5 лет (не более 15)**

1. Лапина, М.А. Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве / М.А.Лапина, Д.В. Карпухин // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 1. - С. 43–54.

2. Лапина, М.А. К вопросу об использовании дефиниций «транспарентность» и «открытость» применительно к институту государственной службы в Российской Федерации / М.А.Лапина, Д.В.

Карпухин // Административное право и практика администрирования. - 2015. - № 5. - С. 17–33.

3. Лапина, М.А. Оптимальные приёмы юридической техники, обеспечивающие согласование системы юридических санкций административно-деликтного и уголовного законодательства/ М.А.Лапина // Административное право и практика администрирования. - 2015. - № 2. - С. 57–71.

4. Лапина, М.А. Применение мер государственного принуждения как самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства / М.А.Лапина, Д.В. Карпухин // Финансовое право и управление. - 2015. - № 2. С. 261–266.

5. Лапина, М.А. О необходимости систематизации мер государственного принуждения в законодательстве Российской Федерации / М.А.Лапина // Финансовое право и управление. - 2015. - № 2. - С. 114–119.

6. Лапина, М.А. Административно-деликтные отношения в налоговой сфере: проблемы и практические предложения по их разрешению/ М.А.Лапина, Д.В. Карпухин // Финансовое право. - 2015.- № 9. - С. 22–26.

7. Лапина, М.А. Систематизация позитивных административных процедур как фактор открытости и результативности государственной гражданской службы / М.А. Лапина // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 1. - С. 13-20.

8. Лапина, М.А. Повышение открытости государственной гражданской службы Российской Федерации/ М.А.Лапина, Д.В. Лохманов // Финансы: теория и практика. - 2016. - № 1 (91). - С. 135–144.

9. Лапина, М.А. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И.Л.Бачило, М.А. Лапина, Д.В. Карпухин // Государство и право. - 2016.- № 3.- С. 12-22.

10. Лапина, М.А. О двухтомнике, систематизировавшем общую теорию публичного управления и дополнившем ее теорией девиантологии государственного управления / М.А.Лапина // Государство и право.- 2017.- № 2. - С. 125–127.

11. Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. - М.: Финансовый университет, 2013. – 139 с.

Профессор Департамента правового регулирования  
экономической деятельности федерального  
государственного образовательного бюджетного  
учреждения высшего образования «Финансовый  
университет при Правительстве Российской Федерации»,  
доктор юридических наук, профессор

М.А. Лапина



**ОТЗЫВ**  
**официального оппонента**  
**на диссертационное исследование Добробы Мариной Борисовны**  
**на тему: "Дисциплинарная ответственность в системе государственно-**  
**служебных правоотношений",**  
**представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук**  
**по специальности 12.00.14 – административное право,**  
**административный процесс –**  
**в диссертационный совет Д-212.239.02 при Федеральном**  
**государственном бюджетном образовательном учреждении высшего**  
**образования «Саратовская государственная юридическая академия»**

Диссертационное исследование М.Б. Добробы посвящено весьма важной теме, имеющей большое научное и практическое значение. Актуальность представленной работы обусловлена, прежде всего, тем, что в условиях экономического кризиса и нахождения российской экономики в течение длительного периода под санкционным режимом, особо важное значение приобретают внутренние средства повышения эффективности государственного управления в стране в целом. Решение этой задачи непосредственно увязано с повышением эффективности института государственной службы, так как именно от действий государственных служащих в конечном счете зависит и функционирование государственного всего аппарата.

Одним из важных направлений - хотя, разумеется, отнюдь не единственным - оптимизации государственно-служебной деятельности в Российской Федерации является формирование новых механизмов юридической ответственности государственных служащих, и, прежде всего, ответственности дисциплинарной. Несмотря на продолжающуюся уже второе десятилетие реформу государственной службы, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих подвергся изменениям в относительно небольшой степени. По сути, дисциплинарная ответственность государственных служащих, по прежнему, носит не публично-правовой, а частно-правовой характер, опирающийся на

конструкции, заимствованные из трудового права. Однако система дисциплинарной ответственности работника по ТК РФ, ориентированного в первую очередь, на частные организации, далеко не в полной степени удовлетворяет потребностям публичного управления. В определенной степени автономная система публичной дисциплинарной ответственности сформирована в настоящее время лишь на государственной военной службе, иные же виды государственной службы, вполне очевидно, испытывают потребность в формировании новых подходов и механизмов.

Понятно, что реализация данных направлений требует проведения широкомасштабных научных исследований, существенной доктринальной проработки. Вышесказанное обуславливает не только актуальность, но и существенную практическую значимость диссертационного исследования М.Б. Добробы.

Несмотря на то, что проблематика дисциплинарной ответственности на государственной службе уже неоднократно находила свое отражение в трудах ученых-административистов (а также представителей некоторых других правовых наук), она и на сегодняшний день сохраняет свою злободневность, поскольку можно констатировать, что до настоящего времени целостной модели публичной дисциплинарной ответственности государственных служащих в отечественной юриспруденции не сформировано.

В диссертации М.Б. Добробы с опорой на достижения юридической мысли в административно-правовую науку привнесены принципиально новые обобщения и выводы, касающиеся дисциплинарной ответственности государственных служащих всех видов службы, сформулированы положения, вынесенные на защиту.

В качестве материала для своего исследования автор диссертации использовала значительный объем монографической и иной научной литературы по административному праву, а также по другим отраслям юриспруденции. Представленная диссертация позволяет говорить о

методологической подготовленности соискателя, обладании ею навыками исследователя и аналитика. На большом фактическом материале показаны узловые проблемы применения законодательства о дисциплинарной ответственности, сделаны оригинальные предложения по совершенствованию правового регулирования в этой сфере.

Все это позволяет существенно расширить научное представление о содержании института дисциплинарной ответственности государственных служащих и его реализации на практике. Сказанному созвучна и цель диссертационного исследования, состоящая в доктринальном обосновании целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений. Эта цель работы вполне достигнута диссидентом посредством постановки и решения основных исследовательских задач.

Диссидентом удачно продуманы структура и логика работы, аргументация плана, основных идей работы, ее выводов и заключений. Диссертация включает введение, четыре главы, заключение, библиографию и приложения.

Характеризуя диссертационное исследование М.Б. Добробы в целом, следует отметить добротную теоретическую, источниковедческую и практическую обоснованность, а также практическую направленность этой работы. Автор сумела найти оригинальный аспект в исследовании данной темы и представить работу, обладающую необходимой самостоятельностью и новизной – на диссертационном уровне осуществлено комплексное исследование модели публичной дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Весьма глубокое исследование поставленных в диссертации задач стало возможным в результате творческого подхода М.Б. Добробы к разработке концепции диссертации, умелого сочетания теоретических познаний с опытом практической деятельности. В диссертации обоснован целый ряд оригинальных, новых, практически и теоретически значимых

положений, суждений, логически четко систематизированных и представленных.

Многие предложения диссертанта, сформулированные ею в работе, заслуживают всесторонней поддержки. Так, можно согласиться с выводом о необходимости формирования целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений. При этом большое значение для формирования подобной модели должны иметь предложенные автором принципы, которые она обоснованно подразделяет на: 1) общетеоретические принципы юридической ответственности и 2) специальные принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Не просто важными и значимыми, а давно назревшими представляются предложения автора о целесообразности законодательной классификации дисциплинарных проступков государственных служащих на: 1) грубые; 2) значительные и 3) незначительные; а также на 1) единичные; 2) повторные и 3) систематические. Именно подобные меры, как представляется, позволят в значительной мере элиминировать дискреционные полномочия должностных лиц, наделенных правом применения мер дисциплинарного воздействия. Установление четких критериев разделения дисциплинарных проступков в системе государственной службы на виды, и, самое главное - зависимости между видом совершенного дисциплинарного проступка и применяемым взысканием, - которые подробно разработаны М.Б. Добробабой в тексте диссертации - позволит избежать ситуации произвола в органах власти, обеспечить неотвратимость дисциплинарной ответственности и ее соответствие тяжести совершенного проступка.

Не менее значимым в этом плане видится и предложение автора о создании системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий, являющихся участниками процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе. Данное предложение имеет не только доктринальное значение, поскольку его

реализация будет способствовать решению многих проблем, возникающих при практическом функционировании института дисциплинарной ответственности государственных служащих.

М.Б. Добробабой также обоснованно предлагается классифицировать не только дисциплинарные проступки, совершаемые государственными служащими, но и дисциплинарные взыскания, подразделив их, в частности, на основные и дополнительные.

Одобрения заслуживает и позиция доктора философии, профессора, кандидата юридических наук М.Б. Добробабы относительно детальной законодательной регламентации служебной проверки в качестве обязательной стадии внесудебного дисциплинарного производства, за исключением случаев совершения государственными служащими незначительных дисциплинарных проступков, а также о законодательном закреплении положений о том, что к лицу, которое реализовало право на обжалование наложенного на него дисциплинарного взыскания в суд, в результате чего решение по дисциплинарному делу было пересмотрено, в течение года после принятия данного решения применение мер дисциплинарной ответственности осуществляется только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, при этом данные комиссии должны быть наделены соответствующими полномочиями. Как представляется, реализация данного предложения существенно повысит уровень правовой защищенности государственных служащих при привлечении их к дисциплинарной ответственности.

Большое значение в работе также уделяется вопросам унификации дисциплинарного производства для различных видов государственной службы и разных дисциплинарных проступков. В частности, М.Б. Добробаба обоснованно указывает, что единая правовая природа, общий перечень дисциплинарных взысканий, идентичный, за исключением отдельных процедурных особенностей, порядок осуществления дисциплинарного

производства свидетельствуют о нецелесообразности дифференциации правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений и норм, регулирующих обычную дисциплинарную ответственность в системе государственно-служебных отношений, а также неоправданности существования отдельных видов дисциплинарных производств, необходимости унификации норм, регулирующих привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, как важного направления систематизации служебного законодательства.

Следует отметить, что диссертация М.Б. Добробы основана на применении широкого спектра методов научного исследования, изучении и систематизации большого объема соответствующих нормативных источников и научной литературы. Это позволило автору всесторонне оценить современное состояние дисциплинарной ответственности государственных служащих, установить недостатки в законодательном регулировании и правоприменительной практике и пути их устранения, сформулировать достоверные выводы и обоснованные предложения.

Разработанные автором идеи, положения и рекомендации могут быть полезны в последующем при разработке с участием соискателя законодательных и иных нормативных актов.

Вместе с тем, по нашему мнению, представленная диссертация, как и любой другой труд подобного рода, не свободна и от отдельных недостатков. Несмотря на высокий уровень проведенного соискателем исследования и наряду с бесспорными достоинствами работы М.Б. Добробы, некоторые подходы соискателя к пониманию рассматриваемых вопросов представляются дискуссионными и спорными, либо недостаточно обоснованными, заслуживающими большего внимания и требующими авторского уточнения.

1. Так, в своем диссертационном исследовании М.Б. Добробаба неоднократно подчеркивает необходимость предусмотреть обязанность должностных лиц, наделенных дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, применять меры дисциплинарной ответственности к государственным служащим, совершившим дисциплинарные проступки, независимо от их тяжести, поскольку, по ее мнению, существующая ситуация, когда применение мер дисциплинарной ответственности составляет "право-обязанность" должностного лица, которая часто остается нереализованной, не соответствует модели публичной дисциплинарной ответственности.

Нельзя не согласиться с тем, что сущностное отличие модели публичной дисциплинарной ответственности, которая и должна быть реализована на государственной службе - в отличие от модели трудоправовой - заключается в существенной элиминации дискреционных полномочий должностных лиц по применению мер дисциплинарной ответственности, в том числе, и путем закрепления случаев, когда их применение должно быть обязательным. Однако, с нашей точки зрения, такой подход не должен носить абсолютный характер.

Исходя из объекта посягательства дисциплинарные проступки, которые могут совершаться в системе государственной службы, имеют различную сущность. Условно их можно разделить на три разновидности:

- 1) публичные дисциплинарные проступки, посягающие непосредственно на надлежащее функционирование государственной службы Российской Федерации;
- 2) внутренние дисциплинарные проступки, посягающие на внутренний служебный распорядок органа государственной власти;
- 3) смешанные дисциплинарные проступки, посягающие одновременно и на правила внутреннего служебного распорядка, и на публичный интерес непосредственно.

Если для публичных и смешанных дисциплинарных проступков, подход, предлагаемый М.Б. Добробабой, выглядит вполне оправданным, то в отношении внутренних дисциплинарных проступков ситуация, с нашей точки зрения, принципиально иная. Внутренние дисциплинарные проступки на государственной службе по своей сути наиболее близки к обычным трудовым. Это такие, например, проступки, как прогул, опоздание на службу, ненадлежащее выполнение полученного служебного задания, появление на службе в состоянии опьянения. Решая вопрос о привлечении либо непривлечении совершившего их государственного служащего к дисциплинарной ответственности, представитель нанимателя выступает в первую очередь реализатором внутренней, так называемой "хозяйской" власти, а не агентом государства. Соответственно, далеко не во всех случаях привлечение государственного служащего, совершившего внутренний дисциплинарный проступок, тем более, незначительный и впервые, к ответственности, будет целесообразным.

Разумеется, «внутренние» дисциплинарные проступки также затрагивают и публичный интерес государства или муниципального образования в целом. Ведь если прогул совершается работником частной организации, ущерб наносится лишь собственникам этой организации. Если же на службу не выходит служащий органа государственной власти, финансируемых за счет бюджетных ресурсов, определенный ущерб может быть причинен всем членам общества. Однако, на наш взгляд, все же этот ущерб является скорее косвенным, опосредованным. Поэтому представляется, что вопрос об обязательности или необязательности привлечения виновного служащего к дисциплинарной ответственности в данном случае должен быть оставлен на усмотрение руководителя.

2. Спорной видится позиция доктора юридических наук, автора диссертации М.Б. Добробабой относительно авторского определения объекта правоотношения дисциплинарной ответственности, в качестве которого в работе предлагается понимать круг интересов его участников, направленный на обеспечение функционирования эффективной

системы государственного управления, создание административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, с одной стороны, и защиту прав и законных интересов государственного служащего – с другой.

Как известно, в отечественной правовой науке доминирующими являются две противоположные концепции объекта правоотношения: плюралистическая (М. М. Агарков, Н. Г. Александров, И. Л. Брауде, С. И. Вильянский, А. П. Дудин, О. А. Красавичков, Л. А. Лунц, Н. И. Матузов, И. Б. Новицкий, Г. И. Петров, Л. С. Явич, К. К. Яичков и др.) и монистическая (С. Н. Братусь, Д. М. Генкин, Н. Д. Егоров, О. С. Иоффе, Б. С. Никифоров, Я. М. Магазинер, В. И. Сенчищев, Ю. К. Толстой и др.). При этом для публичных отраслей права, к которым относится и российское административное право более характерна поддержка монистической теории, в рамках которой объектом правоотношения, как правило, признаются действия и поведение людей, либо их воля к совершению этих действий.

Так или иначе, в основе большинства монистических теорий объекта правоотношения лежит тот бесспорный, с нашей точки зрения, факт, что объектом может быть лишь то, что способно реагировать на внешнее воздействие, при этом воздействовать на него могут лишь субъекты правоотношения путем реализации своих прав и исполнения обязанностей.

Основной целью дисциплинарной ответственности в принципе, и на государственной службе в частности, вполне очевидно, является обеспечение надлежащего функционирования служебных правоотношений. Соответственно, сущность дисциплинарного воздействия (которое по своей природе является принудительной мерой) заключается в обеспечении надлежащего поведения субъекта (государственного служащего), вне зависимости от его личных интересов (а в определенных случаях и вопреки им). В этой связи считать объектом правоотношения дисциплинарной ответственности круг интересов его участников, с нашей точки зрения, не совсем обоснованно. Интерес, по нашему мнению, вообще лежит за

пределами служебно-дисциплинарного правоотношения. Последнее связано с воздействием не на интересы, а непосредственно на поведение (действия) государственных служащих.

3. В качестве одного из предложений автор диссертационного исследования выдвигает тезис о разделении дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные. Полностью поддерживая данную идею, вместе с тем, как представляется, в предложенном варианте она охватывает не все виды государственной службы. Так, М.Б. Добробаба указывает, что дополнительным дисциплинарным взысканием должно являться понижение в классном чине (специальном звании). Несколько непонятно, почему в данном случае она не включает сюда такую меру дисциплинарного воздействия как понижение (снижение) в воинском звании, тем более, что оно уже предусмотрено действующим законодательством.

Также, как представляется, дополнительным дисциплинарным взысканием может выступать понижение в присвоенном дипломатическом ранге.

4. Наконец, поддерживая в принципе предложение автора диссертации о необходимости кодификации служебного законодательства (Приложение 1. Проект Кодекса государственной службы Российской Федерации) вместе с тем, отметим, что с позиций решения задачи построения целостной административно-правовой модели регулирования служебных отношений в Российской Федерации оно видится недостаточно полным. Как справедливо отмечается в самой работе, государственная служба является публичным видом общественно полезной деятельности, и правовые конструкции, используемые в трудовом праве (в том числе, и применительно к дисциплинарной ответственности), к регулированию служебных отношений не всегда применимы, что требует формирования отдельной отрасли законодательства - служебного. Однако то же, с нашей точки зрения, характеризует и другой вид публичной службы в Российской Федерации - службу муниципальную. Более того, служебное законодательство должно, с

нашой точки зрения, в перспективе вобрать в себя и весь массив норм, регулирующих служебную деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (судей, депутатов, министров и т.д.).

С этих позиций предложение автора диссертации о принятии Кодекса государственной службы Российской Федерации выглядит в определенной степени полумерой. Речь, как представляется, должна вестись о разработке полноценного Служебного кодекса Российской Федерации, включающего в себя нормы, регулирующие весь круг отношений, связанных с осуществлением публичной служебной деятельности. При всей масштабности подобной работы, проведение ее видится нам принципиально необходимой. Обусловлено это тем, что сама постановка задачи кодификации огромного массива служебного законодательства неизбежно потребует не только его анализа и устранения внутренних противоречий, но и определения единых целей правового регулирования в данной сфере.

Высказанные замечания носят в определенной степени дискуссионный и рекомендательный характер, не умаляют несомненной научной значимости проведенного исследования, не влияют на общую высокую положительную оценку диссертационной работы М.Б. Добробы, и как видно из их содержания, не имеют принципиального характера.

Автореферат диссертации раскрывает основные идеи и выводы работы, вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практической значимости его результатов. Он включает в себя все необходимые атрибуты, концентрированно объясняет сущность проведенного исследования. Основные положения, полученные в ходе научного поиска, нашли отражение в публикациях соискателя. Они соответствуют теме исследования и полно раскрывают его содержание.

Убедительно представлена апробация работы. Результаты исследования опубликованы в 95 научных трудах, в том числе в 5 монографиях.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертационная работа Добробы Марине Борисовны на тему: "Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений" соответствует требованиям, предъявляемым докторским диссертациям на соискание учёной степени доктора юридических наук абзацем 1 п. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершённым исследованием, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:  
заведующий кафедрой  
служебного и трудового права  
Поволжского института управления  
имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС  
доктор юридических наук  
(12.00.14 – Административное право;  
финансовое право; информационное право),  
профессор

С.Е. Чаннов

«7» мая 2018 г.

Чаннов Сергей Евгеньевич, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Поволжский институт управления – филиал РАНХиГС), доктор юридических наук, профессор

Адрес: 410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25, кабинет 406,  
тел. (845-2)65-35-74, E-mail: kafpravst@piuis.ru



**Список основных публикаций оппонента  
Чаннова Сергея Евгеньевича по теме диссертационного  
исследования Дробабы Марины Борисовны  
за последние 5 лет (2013-2018 годы)**

1. Чаннов С.Е. Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. М., 2014. № 10. С. 2197–2203.
2. Чаннов С.Е. Некоторые вопросы развития законодательства о противодействии коррупции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2014. № 4. С. 52–55.
3. Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба: изменения в сфере противодействия коррупции // Вестник Поволжского института управления. Саратов, 2015. № 2. С. 4–11.
4. Чаннов С.Е. Уведомление о приеме на работу бывшего государственного (муниципального) служащего // Актуальные проблемы российского права. М., 2015. № 12. С. 52–59.
5. Чаннов С.Е. Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. М., 2015. № 3. С. 5–11.
6. Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. М., 2016. № 11. С. 64–71.
7. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Свобода слова на государственной гражданской службе: демонтаж завершен // Административное право и процесс. М., 2017. № 11. С. 18–25.
8. Чаннов С.Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права // Государство и право. М., 2017. № 7. С. 45–52.
9. Чаннов С.Е. Привлечение гражданских служащих к исполнению обязанностей за пределами нормальной продолжительности служебного времени // Законодательство. М., 2017. № 4. С. 38–46.

10. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. М., 2018. № 2. (254). С. 59–69.

Официальный оппонент



С.Е. Чаннов

Список верен:

Учёный секретарь  
учёного совета



С.А. Прохощкая

14 марта 2018 г.



**УТВЕРЖДАЮ**



Ректор  
ФГБОУ ВО

«Воронежский государственный  
университет»

доктор экономических наук, профессор

Д.А. Ендовицкий

«25» мая 2018 г.

Отзыв

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» – на диссертацию **ДОБРОБАБЫ** Марины Борисовны на тему «**Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений**», представленную в диссертационный совет Д 212.239.02 при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс (Саратов, 2017 – 463 с.)

Докторская диссертация М.Б. Добробы представляет собой актуальное и своевременное исследование института дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, обусловленное потребностями развития теории и улучшения практики административно-правового регулирования отношений в указанной сфере государственной службы; следовательно, важнейшей задачей диссертационной работы является выявление современного правового состояния и перспектив развития данного административно-правового института.

На протяжении многих лет наблюдается достаточно динамичное развитие в России публичного служебного законодательства. При этом нельзя не отметить и отчасти противоречивый подход законодателя к установлению и дальнейшему регулированию данного правового института. Безответственность и безнаказанность в системе государственно-служебных правоотношений способствуют разрастанию и укреплению коррупции в этой сфере публичных правоотношений, поскольку не только поощряют

правонарушителей к совершению новых дисциплинарных проступков, но и способствуют совершению дисциплинарных проступков другими государственными служащими. Как справедливо отмечает автор диссертационной работы, в настоящее время существующая модель дисциплинарной ответственности на государственной службе, испытывая сильное влияние трудового права с присущей ему диспозитивностью, противоречит административно-правовой природе данного вида юридической ответственности и в целом административно-правовой концепции построения служебного законодательства. В настоящее время не обеспечена в должной мере защита прав и законных интересов привлекаемых к дисциплинарной ответственности государственных служащих от произвола руководителей. В связи с этим многие вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих требуют правовой регламентации, дальнейшего научного осмысления и практической разработки.

Диссертационная работа вызывает значительный интерес, так как посвящена проблематике, находящейся в последние годы на пике общественного внимания, что объясняется продолжающейся модернизацией государственного аппарата, поиском путей и средств обеспечения успешного и эффективного осуществления государственно-служебной деятельности.

Следует констатировать, что необходимость принятия мер по укреплению служебной дисциплины в системе государственного управления неоднократно подчеркивалась в юридической науке; в недалеком прошлом в служебном законодательстве появились нормы, устанавливающие виды взысканий за совершение коррупционных правонарушений, а также регулирующие порядок их применения. Взятый государством курс на противодействие коррупции обуславливает выявление значения дисциплинарной ответственности как важного административно-правового средства предупреждения и пресечения коррупции в системе

государственной службы, совершенствование её материальных и процессуальных основ.

В настоящий момент источником правового регулирования дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений являются федеральные законы о видах государственной службы, регулирующие в том числе и ответственность за совершение коррупционных правонарушений. В результате можно констатировать существование в рамках одного законодательного акта отдельных перечней дисциплинарных взысканий, двух самостоятельных видов дисциплинарных производств, связанных с применением дисциплинарных взысканий за совершение дисциплинарных проступков и за совершение дисциплинарных коррупционных правонарушений, необоснованное применение дифференцированной терминологии, что усложняет процесс правоприменения, а, по сути, является попыткой продемонстрировать проведение активных мер по борьбе с коррупцией в системе государственной службы. Кроме того, вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих регулируются и подзаконными актами; при этом указанные нормы отличаются несистематизированным характером, что в определенной мере приводит к дублированию правового воздействия на общественные отношения.

В этой связи работа М.Б. Добробы предсталяетя необходимым и своевременным научным трудом, обладающим высокой научной и практической актуальностью, отражающим объективные социально-экономические и политические процессы, происходящие в российском обществе и требующие нового научного подхода к материальному и процессуальному аспектам дисциплинарной ответственности государственных служащих, разработке концепции публичной дисциплинарной ответственности.

Цель исследования заключается в разработке и доктринальном обосновании целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной

ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений. Соискатель четко и обоснованно сформулировал задачи исследования, обеспечивающие решение поставленной цели.

Анализ диссертационной работы позволяет сделать вывод о том, что его автор является последовательным сторонником дальнейшего укрепления публичных основ дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений, при котором данный вид юридической ответственности государственных служащих должен регулироваться исключительно нормами административного права. При этом обосновывается необходимость формировании детально разработанного систематизированного служебного законодательства, направленного на недопущение отклонения государственно-служебных отношений от надлежащей реализации и являющегося средством их обеспечения.

В работе М.Б. Добробы исследование теоретических и организационных основ административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений выполняется с точки зрения системного, комплексного подхода, предполагающего изучение имеющихся проблем через теоретическое и прикладное решение обозначенных задач. Научные положения, выводы и предложения, полученные М.Б. Добробой в работе, всесторонне и полно обосновываются. В качестве основных научных результатов проведенного автором исследования выступают: обоснование необходимости дифференциации дисциплинарной ответственности в зависимости от подхода к правовому регулированию на: служебно-дисциплинарную ответственность и дисциплинарную ответственность работников (стр. 40); сформулированные авторские определения дефиниций «служебно-дисциплинарная ответственность», «служебно-материальная ответственность», «служебная деликтность», «дисциплинарная наказанность», «неснятое и непогашенное дисциплинарные взыскания», «повторное нарушение служебной дисциплины», «систематическое нарушение служебной дисциплины»;

«правоотношение дисциплинарной ответственности на государственной службе», «объект правоотношений дисциплинарной ответственности», «предмет правоотношений дисциплинарной ответственности»; комплексный анализ системы принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих, позволивший определить степень правовой регламентации применительно к отношениям дисциплинарной ответственности государственных служащих общетеоретических принципов юридической ответственности, а также выделить специальную группу принципов дисциплинарной ответственности (стр. 49-67); изучение особенностей административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих стран континентальной модели государственной службы, наиболее близкой России и выявление возможности использования прогрессивного зарубежного опыта при формировании служебного законодательства в России (стр. 331-348).

Заслуживает внимания предложение соискателя о внедрении инновационного метода оценки уровня соблюдения служебной дисциплины государственными служащими, при котором в качестве обязательного показателя оценки их деятельности должны стать наличие (отсутствие) дисциплинарных проступков и непогашенных (неснятых) дисциплинарных взысканий за их совершение, фиксируемое в дисциплинарном формуляре, что будет обеспечиваться присвоением оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины (стр. 121-124).

Представляет интерес предложенная автором научная классификация дисциплинарных проступков по степени тяжести с установлением связи между отнесением дисциплинарных проступков к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их наложения (стр. 112-124). В связи с этим убедительно обоснована необходимость расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции путём создания системы ведомственных и межведомственных

дисциплинарных комиссий, наделив их законодательно закреплёнными полномочиями (стр. 283–285).

При исследовании дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, соискатель справедливо отмечает, что решение проблемы их систематизации и назначения является важным шагом в формировании модели публичной дисциплинарной ответственности. В связи с этим большой научный и практический интерес представляют предложения по систематизации и назначению действующего перечня дисциплинарных взысканий (стр. 159–160). Предложен механизм детальной регламентации условий и механизма наложения дисциплинарного взыскания в виде сокращения (либо полного лишения) ежемесячного денежного поощрения, с установлением дифференциации пределов ее применения в зависимости от категории дисциплинарного проступка (стр. 142–145).

В диссертации на достаточно высоком уровне проведен анализ структурных элементов теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе: объекта (предмета), субъектного состава и содержательной характеристики. Соискатель убедительно доказал, что элементы структуры правоотношений дисциплинарной ответственности не соответствуют структурным элементам теоретической модели правоотношений публичной дисциплинарной ответственности, показал значение данной модели как ориентира для построения системы служебного законодательства, регулирующего исследуемый правовой институт.

Значительный научно-практический интерес представляют разработанные соискателем рекомендации по совершенствованию норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и федеральных законов, регулирующих государственную службу, относящуюся к иным ее видам, от содержания которых в той или иной мере зависит эффективность исследуемого автором правового института (стр. 22–27).

Особого внимания заслуживает авторская позиция, связанная с обоснованием необходимости систематизации служебного законодательства, разработки и принятия единого комплексного нормативного акта, направленного на регулирование государственной службы Российской Федерации, одним из разделов которого станет, при сохранении единства материальных и процессуальных норм, раздел, регулирующий дисциплинарную ответственность в системе государственно-служебных отношений. Представляется, что авторский проект данного раздела, содержащийся в приложении к диссертационному исследованию, позволит направить усилия законодателей на дальнейшее совершенствование института публичной дисциплинарной ответственности, а также будет способствовать переходу к административно-правовой модели построения служебного законодательства о государственной службе.

Соискатель достаточно убедительно обосновывает необходимость унификации ряда вопросов исследуемого правового института. Речь идёт, например, об унификации в служебном законодательстве: понятия дисциплинарного проступка как фактического основания дисциплинарной ответственности (стр. 82–87); дисциплинарных взысканий, применяемых к служащим федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, что связано с их однотипностью (стр. 137–141); норм, регулирующих материальные и процессуальные аспекты привлечения государственных служащих к обычной дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков как важного направления систематизации законодательства в данной сфере (стр. 95–97, 150–151, 273).

В диссертации на надлежащем уровне проведен анализ процессуальных аспектов реализации дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений. В результате исследования дисциплинарного производства на государственной службе как составной части административного процесса соискателем аргументируется подход, в

соответствии с которым к дисциплинарному производству на государственной службе следует относить не только внесудебное дисциплинарное производство, но и судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, связанное с рассмотрением следующих категорий дел: судопроизводство по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста; пересмотр решения по дисциплинарному делу как факультативная стадия дисциплинарного производства, связанная с обжалованием наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания в суд (стр. 297-298). При этом автором проводится сравнительная характеристика дисциплинарного и иных видов административно-юрисдикционных производств (стр. 241-263), выявляются проблемы внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе (стр. 263-292), формулируются предложения, направленные на формализацию дисциплинарного производства.

М.Б. Добробаба приводит весомые аргументы в пользу обоснования необходимости законодательной регламентации в виде отдельной главы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации процессуальной формы рассмотрения служебных споров, связанных с проверкой законности и обоснованности наложенных на государственных служащих дисциплинарных взысканий при привлечении их к дисциплинарной ответственности (стр. 297-305).

Анализ содержания диссертации М.Б. Добробабы показывает, что сформулированная автором цель достигнута полностью, и все поставленные перед соискателем задачи решены успешно.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, в полной мере обеспечивается методологией и методикой исследования.

Общеметодологическую основу диссертации составил базовый диалектический метод. Наряду с этим применялись методы формальной логики: анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнение и аналогия, описание, классификация, формально-юридический, системно-структурный, конкретно-социологический, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы познания. Помимо этого, при написании работы был использован междисциплинарный подход, который заключался в исследовании правового института дисциплинарной ответственности как с позиций юридических наук и иных сфер гуманитарного знания. Автором подробно проанализированы законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных стран, международно-правовые документы, касающиеся темы исследования.

Теоретические положения и практические рекомендации исследования сформулированы на базе широкого использования трудов отечественных и зарубежных ученых представителей различных отраслей наук: философии, социологии, государственного управления, теории государства и права, конституционного, административного, трудового, гражданского, уголовного, муниципального права.

Выводы и рекомендации исследования основаны на обширном эмпирическом материале. Наряду со статистическими данными и аналитическими материалами, в диссертации использовались результаты авторских социологических исследований проблематики дисциплинарной ответственности на государственной службе, которыми было охвачено 279 респондентов – государственных гражданских служащих Краснодарского края, Саратовской области, федеральных государственных гражданских служащих, а также сотрудников прокуратуры РФ, МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, таможенных органов.

Научная новизна диссертационной работы М.Б. Добробабы не вызывает сомнений. Несмотря на то, что в административно-правовой науке неоднократно поднимались отдельные проблемы правового регулирования

дисциплинарной ответственности государственных служащих, исследовались особенности дисциплинарного производства в отдельных государственных органах, автором – одним из первых ученых-административистов – предпринята успешная попытка на уровне докторской диссертации в системном виде исследовать теоретические и прикладные аспекты дисциплинарной ответственности в структуре государственно-служебных правоотношений; сделанные при этом теоретические обобщения позволили соискателю доктринально обосновать целостную концептуальную модель публичной дисциплинарной ответственности, обозначить направления совершенствования законотворческой и правоприменительной деятельности по вопросам дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации. Кроме того, в работе имеется ряд новых практических рекомендаций, направленных на совершенствование служебного законодательства.

Теоретическая значимость проведенного исследования состоит в том, что его результаты вносят значительный вклад в развитие науки административного права и могут быть использованы как для дальнейшего исследования дисциплинарного принуждения в административном праве, так и для изучения административно-правового регулирования государственной службы в Российской Федерации. В работе доказано принципиально важное значение модели публичной дисциплинарной ответственности в обеспечении прав государственных служащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности.

Практическое значение диссертации заключается в том, что полученные автором результаты направлены на совершенствование правовых и организационных основ деятельности государственных органов. В работе сформулированы конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию административного законодательства, правоприменительной практики деятельности государственных органов. Результаты и выводы представленной диссертации могут быть

использованы: в научно-исследовательской деятельности для дальнейшего изучения проблем дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений; в правотворческой деятельности органов законодательной власти в области совершенствования административного законодательства; в практической деятельности государственных органов; в учебном процессе образовательных организаций высшего образования при преподавании курсов административного права, а также связанных с ними спецкурсов, таких как «Служебное право», «Административный процесс», «Правовое регулирование государственной службы», для обучающихся по программам магистратуры, а также при разработке учебников, учебных и учебно-методических пособий по соответствующим дисциплинам.

Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, прошли надежную апробацию в многочисленных выступлениях автора на региональных, всероссийских и международных конференциях. Диссертационные материалы используются в учебном процессе Кубанского государственного университета, Саратовской государственной юридической академии.

М.Б. Добробабой проанализирован большой по объему массив законодательства, включая ведомственные акты. К достоинствам работы следует отнести использование значительного количества материалов правоприменительной практики государственных органов, в том числе и судебной практики. Наряду с нормативными правовыми актами и материалами судебной практики автор использовал многочисленные монографические источники. Кроме того, в работе анализировались некоторые проекты законодательных и подзаконных актов о государственной службе и дисциплинарной ответственности. Отдельно изучалось законодательство о государственной службе зарубежных государств.

Представленная диссертация позволяет отметить достаточно высокую методологическую подготовленность автора, проявленные навыки

исследователя и аналитика. На основе глубокого анализа законодательства, судебной и правоприменительной практики, многочисленных научных источников в работе отражены важнейшие проблемы, связанные с привлечением к дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Структура диссертации определена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, четырех глав, включающих пятнадцать параграфов, заключения, списка использованных источников, приложений.

Несомненным достоинством диссертации является то, что автор, внося предложения по совершенствованию служебного законодательства, предлагает конкретные авторские редакции правовых норм, с учетом сформулированных рекомендаций.

Содержание диссертации и ее оформление соответствуют установленным требованиям. Структура работы является логически завершенной, позволяющей последовательно раскрыть все основные вопросы темы исследования. Содержание автореферата и диссертации соискателя отражают основные научные результаты диссертации. Результаты диссертационного исследования опубликованы в 95 научных трудах, включая 5 монографий и 24 научные статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов докторских диссертаций.

Общая положительная оценка диссертации М.Б. Добробабы не исключает наличия в ней дискуссионных, спорных, либо недостаточно аргументированных положений. На некоторых из них целесообразно остановиться:

1. Одним из направлений исследования М.Б. Добробаба называет обоснование эффективности построения целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений (стр. 14 диссертации). Сама по себе постановка такой задачи свидетельствует о весьма глубоком и системном подходе

исследователя к анализируемым правовым явлениям. Однако в работе, к сожалению, нет соответствующей главы или отдельного параграфа, посвященного проблемам поиска критерия эффективности применяемых на практике мер дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений, системного анализа факторов, снижающих эффективность применения мер дисциплинарного воздействия. Думается, соискатель должен попытаться обосновать при помощи новых аргументов авторский подход к выявлению эффективности применения мер дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений.

2. Отмечая на стр. 6 диссертации наметившуюся незначительную тенденцию к снижению показателей привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, автор использует понятие «служебной деликтности», определение которого дается на стр. 176. Вместе с тем, соискатель на стр. 175 работыставил перед собой задачу не только дать теоретическое определение категории «служебная деликтность», но и выявить ее значение для правоприменительной практики. Однако правоприменительное значение предлагаемой конструкции осталось без надлежащей аргументации.

3. Не совсем ясен также тезис соискателя относительно понимания служебно-материальной ответственности как регламентируемого нормами административного права специального вида юридической ответственности государственных служащих, связанного с применением правовосстановительных санкций за причинение материального ущерба публичному образованию-нанимателю (Российской Федерации или субъекту РФ) в результате совершения государственным служащим дисциплинарного проступка (материальный деликт). При этом, на стр. 90 диссертации М.Б. Добробаба основанием материальной ответственности называет уже имущественное правонарушение, связанное с причинением ущерба имуществу публичного образования-нанимателя в результате совершения

дисциплинарного проступка (материальный деликт). В связи с этим, возникает вопрос, что же является основанием служебно-материальной ответственности, и насколько научно-обоснованным является использование дефиниции «материальный деликт»?

4. В рамках проведенного исследования обосновывается, что для формирования модели публичной дисциплинарной ответственности требуется совершенствование служебного законодательства, и важнейшей задачей является принятие единого комплексного нормативного акта, направленного на регулирование государственно-служебных отношений, в рамках которого в качестве самостоятельного блока автор предлагает выделить нормы о принципах дисциплинарной ответственности государственных служащих, а также предлагает разработанный проект данного нормативного акта, отражающий авторское видение его содержания (Приложения 1-2, стр. 408–431). В то же время сам автор в диссертационном исследовании неоднократно аргументирует публичный характер муниципальной службы, что обуславливает необходимость её административно-правового регулирования (стр. 15, 41, 190 и др.). В связи с этим перед соискателем можно поставить вопрос: почему предложенный проект Кодекса ограничивается только государственной службой? Возможно ли единое правовое регулирование государственной и муниципальной службы в едином акте?

5. Ряд вопросов вызывают также рассуждения автора на стр. 116–117 диссертации о классификации неформализованных составов дисциплинарных проступков на незначительные и значительные. Так, в основу оценки степени тяжести совершенного дисциплинарного проступка автор предлагает положить совокупность критерии, в числе которых называет, во-первых, содержание и характер совершенного проступка. Исходя из этого, можно предложить автору диссертации дать разъяснение относительно понимания «содержания и характера совершенного проступка», и, тогда такой критерий наполнится конкретикой и

однозначностью. Во-вторых, М.Б. Добробаба называет в качестве критерия степени тяжести дисциплинарного проступка – степень вины служащего, однако далее указывает формы вины (умысел и неосторожность) и не раскрывает значение термина «степень вины». Как известно, действующее законодательство налагает на субъект дисциплинарной юрисдикции обязанность учитывать при наложении дисциплинарного взыскания на государственного служащего степень его вины. Вместе с тем, законодатель называет степень вины в качестве необходимого к учету обстоятельства наряду со степенью тяжести дисциплинарного проступка и не включает одно понятие в содержание другого. В-третьих, в дополнительной аргументации нуждается такой критерий классификации дисциплинарных проступков, как «наличие или отсутствие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц». Можно предположить, что совершением государственным служащим любого дисциплинарного проступка снижается уровень служебной дисциплины в государственном органе, что, несомненно, вызывает негативные последствия.

6. При исследовании видов дисциплинарных взысканий (стр. 137-160) автор неоднократно использует такую категорию, как «мера дисциплинарного воздействия» (стр. 142, 143, 145, 146). Вместе с тем, соискатель не определяет данной дефиниции. Таким образом, хотелось бы уточнить: что автор понимает под мерой дисциплинарного воздействия? Как соотносятся между собой понятия «дисциплинарное взыскание» и «мера дисциплинарного воздействия»? Считает ли автор допустимым применение наряду с дисциплинарными взысканиями мер дисциплинарного воздействия? Кроме того, можно предложить автору привести заслуживающие внимания аргументы относительно соотношения п. 9 положений, выносимых на защиту, предусматривающего **обязанность** представителя нанимателя за совершение значительных дисциплинарных проступков налагать выговор или предупреждение о неполном должностном положении, а в случае совершения гражданским служащим грубого дисциплинарного проступка –

передать материалы в межведомственную дисциплинарную комиссию, с предложением автора на стр. 142 о том, что такое дополнительное дисциплинарное взыскание, как сокращение (лишение) ежемесячного денежного поощрения, **может быть** применено. То есть, следуя такой логике, основные взыскания должны быть применены, а дополнительные – могут? И, в связи с этим, неотвратимо возникает следующий вопрос: насколько обязательным для представителя нанимателя должно стать предложенное автором присвоение оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины (стр. 122-124), учитываемое при применении сокращения (лишения) ежемесячного поощрения?

7. В качестве определенного замечания следует указать и на то, что суждение М.Б. Добробы на стр. 166, нашедшее свое отражение в пп. 3 п. 11 положений, выносимых на защиту, о необходимости унифицировать дисциплинарные взыскания, применяемые к служащим федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, с установлением специфических видов дисциплинарных взысканий, обусловленных особенностями осуществления профессиональной деятельности служащими отдельных государственных органов, не получило, к сожалению, должной аргументации и конкретизации в тексте работы, которая значительно выиграла бы, представив автор свое видение способов такой унификации и дифференциации видов дисциплинарных взысканий.

Следует отметить, что высказанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, теоретическую и практическую значимость представленного труда. Тематика и содержание диссертации М.Б. Добробы соответствует научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Автореферат диссертации М.Б. Добробы отражает ее содержание, включает все необходимые для такого рода работ атрибуты, объясняет сущность проведенного автором исследования.

Диссертационное исследование М.Б. Добробы соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, установленным ч. 1 п. 9, п. 10, п. 11, п. 24 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Диссертация М.Б. Добробы является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение крупной научной проблемы доктринального обоснования целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений.

Наиболее значительный вклад диссертация М.Б. Добробы вносит в науку современного публичного служебного права, так как результаты данной работы имеют важное значение для дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации.

Диссертация М.Б. Добробы свидетельствует о том, что автором самостоятельно написана актуальная и ценная в научно-практическом отношении работа, содержащая обоснованные выводы и рекомендации, характеризующаяся высоким научно-практическим потенциалом для развития общего административного права и публичного служебного права. Представленный научный труд может использоваться в правотворческой деятельности, направленной на модернизацию норм, регулирующих государственную службу в Российской Федерации. В связи с этим можно утверждать, что автор рецензируемой диссертации Добробаба Марина Борисовна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Отзыв на докторскую диссертацию М.Б. Добробы на тему «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» подготовлен доктором юридических наук, заведующим кафедрой административного и административного процессуального права

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», профессором Юрием Николаевичем Стариловым и кандидатом юридических наук, доцентом указанной кафедры Юлией Борисовной Носовой. Отзыв обсужден, одобрен и утвержден на заседании кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» (протокол № 9 от 22 мая 2018 года).

Заведующий кафедрой  
административного и административного  
процессуального права  
ФГБОУ ВО  
«Воронежский государственный университет»  
доктор юридических наук,

профессор

Ю.Н. Старилов

«22» мая 2018 г.

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»  
Почтовый адрес: 394018, г. Воронеж,  
Университетская площадь, д. 1  
тел.: 8 (473) 220-75-21  
E-mail: office@main.vsu.ru, deanery@law.vsu.ru; juristar@vmail.ru  
Официальный сайт ВГУ: <http://www.vsu.ru>



**Список основных публикаций  
работников ведущей организации – ФГБОУ ВО «Воронежский  
государственный университет» (юридический факультет) – по  
диссертации Добробабы Марины Борисовны на тему: «Дисциплинарная  
ответственность в системе государственно-служебных правоотношений»  
за последние 5 лет (2013-2017 годы)**

1. Матвеев С.П. О правовом регулировании дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. Воронеж, 2014. № 4. С. 29–36.
2. Матвеев С.П., Матвеева Т.А. Государственная служба в правоохранительных органах: проблемы дисциплинарной ответственности // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. Воронеж, 2014. № 4 (19). С. 106–117.
3. Матвеев С.П. Система государственной службы: проблемы развития и совершенствования // Вестник Воронежского института МВД России. Воронеж, 2016. № 1. С. 131–137.
4. Матвеев С.П., Матвеева Т.А. Судебная служба: перспективы, проблемы правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. Воронеж, 2016. № 2 (25). С. 145–153.
5. Рогачёва О.С. Развитие законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. Воронеж, 2013. № 1 (14). С. 246–251.
6. Рогачёва О.С. Административно-деликтное право Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Юридические записки. Воронеж, 2013. № 3 (26). С. 132–144.
7. Старилов Ю.Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского

государственного университета. Сер.: Право. Воронеж, 2014. № 3 (18). С. 6–10.

8. Старилов Ю.Н. Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // Юридические записки. Воронеж, 2014. № 4 (27). С. 24–35.

9. Старилов Ю.Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения о существовании служебного права? // Административное право и процесс. М., 2014. № 7. С. 8–25.

10. Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство в контексте модернизации процессуального законодательства России // Административное право и процесс. М., 2015. № 2. С. 19–28.

11. Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России // Lex Russia. М., 2016. № 1. С. 21–33.

12. Старилов Ю.Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. Воронеж, 2017. № 2. С. 19–44.

13. Старилов Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к её верховенству // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. Воронеж, 2017. № 3 (30). С. 18–40.

Проректор по науке и инновациям  
ФГБОУ ВО «Воронежский  
государственный университет»,  
доктор биологических наук, профессор



В.Н. Попов

15 марта 2018 г.

**Место выполнения диссертации** – кафедра административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Адрес: 410056 г. Саратов, ул Вольская, дом 1

Официальный сайт организации: <http://ssla.ru>

Официальный адрес электронной почты организации: [rector@sgap.ru](mailto:rector@sgap.ru)

Официальный телефон организации: (8452) 299-202

**Научный консультант** – **Соколов Александр Юрьевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовской государственной юридической академии»

Официальный телефон: 8(8452) 29-90-33

Официальный адрес электронной почты организации: [k\\_ap@ssla.ru](mailto:k_ap@ssla.ru)

Адрес организации: 410056 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104

Официальный сайт организации: [ssla.ru](http://ssla.ru)

Официальный адрес электронной почты организации: [rector@sgap.ru](mailto:rector@sgap.ru)

Официальный телефон организации: (8452) 299-202

**Ведущая организация** – **ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»**

Адрес организации: 394018, г. Воронеж, Университетская площадь, д. 1

Официальный сайт организации: <http://www.vsu.ru/>

Официальный адрес электронной почты организации: [office@main.vsu.ru](mailto:office@main.vsu.ru)

Официальный телефон организации: +7 (473) 220-75-21

Ректор – Ендовицкий Дмитрий Александрович, доктор экономических наук, профессор

**Официальный оппонент Зубарев Сергей Михайлович** – доктор юридических наук по специальности, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Адрес организации: 125993, г. Москва, ул. Садовая - Кудринская, д. 9

Официальный сайт организации: <https://msal.ru>

Официальный адрес электронной почты организации: [msal@msal.ru](mailto:msal@msal.ru)

Официальный телефон организации: 8 (499) 244-88-74; 8 (499) 244-88-88

**Официальный оппонент Лапина Марина Афанасьевна** – доктор юридических наук, профессор

Профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Адрес организации: 125993, г. Москва, Ленинградский просп., 49

Официальный сайт организации: <http://www.fa.ru>

Официальный адрес электронной почты организации: [academy@fa.ru](mailto:academy@fa.ru)

Официальный телефон организации: 8(499) 943-98-55, 8 (499) 943-95-80

**Официальный оппонент Чанинов Сергей Евгеньевич** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Адрес организации: 410031 Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

Официальный сайт организации: <http://piu.ranepa.ru>

Официальный адрес электронной почты организации: [piuis@piuis.ru](mailto:piuis@piuis.ru)

Официальный телефон организации: 8-800-234-84-64, 8(8452)65-34-92