

## ОТЗЫВ

**официального оппонента, доктора юридических наук, профессора Чаннова Сергея Евгеньевича на диссертацию Шуруповой Екатерины Александровны на тему «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс**

Актуальность темы диссертационного исследования Шуруповой Екатерины Александровны обусловлена недостаточной теоретической разработанностью проблем осуществления дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации после реформирования органов внутренних дел и появления целой группы нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в этой сфере. Значительное увеличение фактов нарушений служебной дисциплины и законности сотрудниками органов внутренних дел вызывает необходимость совершенствования этого института, тем более, что законодательство, регулирующее порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, носит в настоящее время в целом незавершенный и не всегда последовательный характер.

В целом можно констатировать, что автором диссертации проведено единое, комплексное, всестороннее исследование, в результате которого в условиях существенного обновления законодательства, регулирующего правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел, проблемы дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации, подвергнуты основательному анализу.

Научная новизна представленной диссертации выражается в успешной попытке Е.А. Шуруповой предложить собственное видение путей совершенствования законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарного производства в органах внутренних дел, что, несомненно, обуславливает теоретическую и практическую значимость работы, ценность



ее основных положений для науки административного права и юриспруденции в целом.

Структура представленной работы логична.

Первая глава диссертации посвящена теоретико-правовым основам дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации. В ней автор исследует исторические предпосылки современного понимания дисциплинарного производства в органах внутренних дел, его базисные характеристики, а также формулирует его понятие, анализирует правовую основу данной деятельности (стр. 14-78 диссертации).

Особый интерес представляет выделение автором специфически принципов дисциплинарного производства в органах внутренних дел – принципов дифференцированности и осуществления дисциплинарного производства с соблюдением тайны исследования доказательств и требования о соблюдении конфиденциальности информации, ставшей известной при рассмотрении дисциплинарного дела (стр. 46-49 диссертации).

Научную работу выгодно отличает анализ всех правовых источников, в том числе, не имеющих прямого отношения к дисциплинарному производству, но фактически являющихся его правилами в той степени, в которой их содержание может быть распространено на деятельность по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности (стр. 71, 74, 77 диссертации).

Вторая глава связана со спецификой дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации: раскрывается характеристика должностных лиц органов внутренних дел как субъектов дисциплинарного производства, исследуются стадии дисциплинарного производства в органах внутренних дел, вносятся предложения по совершенствованию законодательства (стр. 78-163 диссертации).

Развивая существующие в теории права классификации субъектов, участвующих в дисциплинарном производстве и анализируя действующее законодательство, диссертант справедливо отмечает, что максимальной

дисциплинарной властью наделен только руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а правом на принятие властных решений при осуществлении дисциплинарного производства обладают не все начальники (руководители), а лишь те, которые наделены в установленном порядке руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел соответствующими полномочиями (стр. 104 диссертации).

Исследуя стадии дисциплинарного производства в органах внутренних дел, автор аргументировано выделяет три формы его осуществления – упрощенная, усеченная, полная (стр. 107-109 диссертации).

Ценность научных положений представленной диссертации во многом сосредоточена в части работы, посвященной совершенствованию института представительства в административном судопроизводстве. Анализируя действующее процессуальное законодательство, диссертант отмечает, о доказывании в дисциплинарном производстве в органах внутренних дел практически не упоминается, несмотря на то, что оно является необходимым условием в деле установления истины. В отличие от уголовного или гражданского процессов, в которых нормы, регламентирующие деятельность по сбору, исследованию и оценке доказательств, выделены в отдельные разделы и главы, в дисциплинарном производстве органов внутренних дел такие систематизированные нормы отсутствуют. Отдельные источники, из которых может быть получена информация, а также способы ее получения закреплены в ведомственном правовом акте, утвердившем Порядок проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации. При этом, данные нормы являются лишь косвенными, поскольку логически вытекают из полномочий должностных лиц, проводящих служебную проверку. В этой связи, предложенная диссертантом необходимость закрепления в законодательстве круга доказательств, с помощью которых происходит доказывание в дисциплинарном производстве, представляет несомненный



интерес (стр.142-144 диссертации).

Отдельно следует выделить наличие в приложении к диссертации разработанного проекта Административного регламент по осуществлению дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации. Указанный проект проработан на высоком уровне с учетом характера и специфики требований, предъявляемых действующим законодательством к Административным регламентам (стр. 208-219 диссертации).

Обоснованность положений диссертации и достоверность ее выводов подтверждаются всесторонним и глубоким анализом положений нормативных правовых актов; актов правосудия. Научному осмыслению со стороны автора подверглись научные труды ученых – представителей науки теории права, административного права и других отраслей права. Вполне значительна и эмпирическая база исследования, включающая материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, где вопросы, связанные с прохождением службы в органах внутренних дел разрешаются неоднозначно.

Предложения, направленные на совершенствование законодательства в данной области, видятся вполне рациональными и достойными для применения в правотворческой деятельности. Отмеченные обстоятельства определяют несомненную практическую и теоретическую значимость диссертационного исследования.

В то же время анализ представленной диссертации показывает и наличие в ней некоторых неточностей, а также дискуссионных либо не доведенных до логического завершения положений.

1. Так, некоторые сомнения вызывает обоснованность (и необходимость) использования Е.А. Шуруповой термина «должностные лица органов внутренних дел» применительно к субъектному составу дисциплинарного производства. Как следует из текста диссертации (с. 80),

под ними автор понимает всех без исключения сотрудников органов внутренних дел. Данная трактовка видится не бесспорной, однако, с учетом того, что термин «должностное лицо» не имеет однозначного определения в отечественном законодательстве, в принципе допустимой. Однако здесь встает вопрос: если должностными лицами органов внутренних дел являются все служащие, занимающие должности правоохранительной службы в органах внутренних дел, зачем вообще вводить это недостаточно четкое понятие, вместо используемого в законодательстве термина «сотрудник органов внутренних дел»? Представляется, что в данном случае полисемантичность, то есть, смысловое удвоение термина лишь усложняет его восприятие и не несет какой-либо полезной нагрузки.

2. Нуждается уточнении предложенное автором диссертации определение служебной проверки. Под ней Е.А. Шурупова предлагает понимать административно-процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными должностными лицами в установленном законодательством порядке, по сбору, исследованию и оценке информации, необходимой для законного и объективного разрешения дисциплинарного дела, а также проведения профилактических мероприятий по устранению причин, способствовавших совершению дисциплинарного проступка. Как представляется, в данном определении не учтены в полной мере цели служебной проверки в органах внутренних дел, вытекающие из ч. 1 ст. 52 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Согласно данной части, служебная проверка проводится по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия



обстоятельств, предусмотренных статьей 29 Федерального закона "О полиции", а также по заявлению сотрудника.

Таким образом, служебная проверка может быть вообще не связана с совершением сотрудником органов внутренних дел какого-либо дисциплинарного проступка (с разрешением дисциплинарного дела).

3. Принципиально заслуживает поддержки предложение автора о необходимости уточнения в ч. 2 ст. 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» перечня обстоятельств, при которых у сотрудника органов внутренних дел возникает прямая или косвенная заинтересованность в ее результатах, в том числе, путем установления прямого запрета на участие в ее проведении родственников и свойственников лица, в отношении которого она назначена. В то же время, представляется, что в предложенной автором формулировке данный запрет может вызвать определенные проблемы в правоприменительной практике. Неопределенность понятия «родственник» и «свойственник» может привести к тому, что в некоторых случаях будут возникать споры о возможности включения конкретного сотрудника в число участников служебной проверки; при наличии отношений дальнего родства (свойства) сотрудники могут и не иметь информации о нем; указанные обстоятельства могут выявиться уже после завершения служебной проверки, что поставит под вопрос законность ее результатов, а, следовательно, и решений о привлечении к дисциплинарной ответственности (или освобождении от таковой) и т.п.

В связи с этим представляется, что предложенную Е.А. Шуруповой формулировку следует уточнить путем указания на то, какие именно отношения родства (свойства) являются основанием для признания конкретного сотрудника прямо или косвенно заинтересованным в результатах служебной проверки. За образец, как представляется, здесь может быть взят перечень, содержащийся в п. 6 ч. 1 ст. 29 Федерального

закона «О полиции»: родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей.

4. Небезынтересными выглядят предложения автора о закреплении в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты» права должностного лица органов внутренних дел на истребование от государственных органов, организаций и учреждений, сведений документов, являющихся доказательствами по дисциплинарному делу. В то же время возникают некоторые вопросы по поводу его реализации.

Так, автор предлагает закрепить право на истребование сведений и документов не только у государственных органов (хотя и опускает, почему-то органы местного самоуправления), но и у организаций и учреждений (без указания на их форму собственности). В данном случае неясно: подразумеваются ли здесь только государственные или также муниципальные и частные организации и учреждения. Вполне очевидно, что в первом случае предлагаемое решение будет страдать половинчатостью: даже в приводимом в диссертации примере речь идет о доказывании наличия уважительных обстоятельств с помощью документов, полученных из медицинского учреждения г. Зеленограда, то есть муниципального учреждения.

Если же диссертант предлагает закрепить право истребовать (то есть, запрашивать в безусловном порядке) сведения и документы, являющиеся доказательствами по дисциплинарному делу, у всех без исключения организаций и учреждений, это неизбежно порождает вопросы о соблюдении при предоставлении такой информации коммерческой, банковской, профессиональной и иных тайн, режима персональных данных и т.п. Хотелось бы услышать пояснения на эту тему в процессе защиты диссертации.



Необходимо подчеркнуть, что приведенные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на положительную оценку настоящего диссертационного исследования.

Исследование носит прикладной характер. Сформулированные автором в результате научного исследования выводы и предложения, могут быть использованы в преподавательской деятельности и при написании учебных и методических пособий по курсам учебного процесса при преподавании курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право», а также при написании в дальнейшем научных трудов.

Автореферат и 11 опубликованных научных статей отражают тематику и основные положения работы. Положения, выносимые автором на защиту, теоретически обоснованы, оригинальны, прошли необходимую апробацию в опубликованных автором по теме исследования работах, а также в выступлениях диссертанта на ряде научных форумов.

Диссертация Е.А. Шуруповой характеризуется внутренним единством и логической структурой, имеет существенное значение для развития административного права как науки и отрасли права. Оформление диссертации соответствует требованиям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842.

Вывод: диссертация Шуруповой Екатерины Александровны на тему «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект» является завершённой научно-квалификационной работой, в которой содержится решение проблемных вопросов дисциплинарного производства в органах внутренних дел, имеющих существенное значение для развития отрасли административно-процессуального права, соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых



степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право: административный процесс.

**Официальный оппонент:**

доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой  
служебного и трудового права  
Поволжского института  
управления им. П.А. Столыпина –  
филиала ФГБОУ ВПО «Российская  
академия народного хозяйства и  
государственной службы при  
Президенте Российской Федерации»



Чаннов Сергей Евгеньевич

«11» сентября 2015 г.

**Адрес:** 410031, Саратовская область,  
г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25.

**Тел.:** (8452) 33 92 01, 33 92 02.

**E-mail:** piuis@piuis.ru, director@piuis.ru

**Сайт:** <http://piu.ranepa.ru/>

