

УТВЕРЖДАЮ

Начальник Уральского юридического  
института МВД России  
кандидат философских наук, доцент  
генерал-майор полиции

\_\_\_\_\_ А.И. Гук  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2015 г.

#### Отзыв

ведущей организации на диссертацию Шуруповой Екатерины Александровны на тему «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс, представленную в диссертационный совет Д 212.298.16, созданный при Южно-Уральском государственном университете

Тема диссертационного исследования Е.А. Шуруповой является весьма актуальной для науки административного права ввиду необходимости глубокого анализа теоретико-прикладных проблем правовой регламентации как института дисциплинарного производства, так и общих дискуссионных вопросов о системе и структуре современного российского административного права и процесса.

В диссертации Е.А. Шурупова исследует теоретические и практические аспекты дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД), определяет приоритетные направления развития данного института в условиях реформирования законодательства, регулирующего правоотношения, связанные со службой в ОВД.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в условиях установления повышенных требований к служебному поведению сотрудников ОВД имеются некоторые пробелы правового регулирования процессуальной деятельности по привлечению их к дисциплинарной ответственности; отсутствует согласованность среди множества ведомственных нормативных правовых актов в сфере организации дисциплинарного производства в ОВД. В этой связи, несомненно, актуально проведение комплексного анализа и научной разработки административно-правовых аспектов дисциплинарного производства в ОВД.

Однако несмотря на повышенный интерес к дисциплинарной ответственности в ОВД и на государственной службе, исследование дисциплинарного производства в ОВД в современной правовой науке административного права не получило системной теоретической проработки.

Данная правовая категория анализируется лишь в рамках общей проблематики дисциплинарной ответственности в ОВД без акцента на процессуальных аспектах ее реализации. Изложенное свидетельствует о недостаточной степени научной разработанности исследуемой темы и актуализирует содержание представленного диссертационного исследования.

Обосновывая актуальность и важность темы диссертационного исследования, Е.А. Шурупова правильно определила в качестве цели научной работы комплексный анализ теоретических и правовых основ дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации, правоприменительной практики, а также формулирование научно обоснованных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию действующего российского законодательства, регламентирующего порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД (с. 4).

Соискателем методологически верно определены объект и предмет исследования, его цель и задачи. Так, объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением дисциплинарного производства в ОВД, а предметом – нормативные правовые акты, регламентирующие основания и порядок осуществления дисциплинарного производства в ОВД, практика их применения, в том числе судебная, а также научная литература в рассматриваемой сфере (с. 5).

Методологической основой исследования явились диалектический метод познания правовых явлений, который позволил раскрыть вопросы дисциплинарного производства в ОВД в развитии и во взаимообусловленности с другими явлениями экономической, политической духовной жизни общества, общенаучные методы: логический, исторический, историко-сравнительный, системно-структурный, сравнительный, метод конкретно-социологических исследований и частно-научные методы: статистический, формально-юридический.

Научная новизна исследования заключается, прежде всего, в том, что в нем впервые предпринята попытка в комплексной взаимосвязи рассмотреть специфику дисциплинарного производства в ОВД в условиях существенного обновления законодательства, регулирующего правоотношения, связанные со службой в ОВД, с учетом высокого уровня конфликтности отношений в указанной сфере и широких дискреционных полномочий должностных лиц.

Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений, общий объем работы – 218 листов.

Значимость полученных Е.А. Шуруповой результатов исследования для развития науки административного права и административного процесса заключается в следующем:

– предлагается авторское определение понятий «дисциплинарное производство в органах внутренних дел», «орган внутренних дел», «служебная проверка» (с. 57, 87, 121);

– выделены специфические принципы дисциплинарного производства в ОВД, к которым следует отнести принцип дифференцированности и принцип осуществления дисциплинарного производства с соблюдением тайны исследования доказательств и требования о соблюдении конфиденциальности информации, ставшей известной при рассмотрении дисциплинарного дела (с. 46-49);

– обосновывается авторская позиция о том, что дисциплинарное производство в ОВД может осуществляться в трех формах: упрощенное, усеченное, полное. Каждая форма характеризуется собственной структурой, различным субъектным составом, сроками осуществления, спецификой документального оформления (с. 106-109);

– предложено закрепить в Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» право должностного лица ОВД на истребование от государственных органов, организаций и учреждений сведений и документов, являющихся доказательствами по дисциплинарному делу. Обосновывается внесение соответствующих изменений в законодательство (с. 144-146);

– выдвинут ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего дисциплинарное производство в ОВД, касающихся, в частности, вопросов: исчисления срока привлечения к дисциплинарной ответственности; установления дополнительных случаев, когда сотрудник ОВД не может участвовать в проведении служебной проверки, а также круга субъектов, которыми может быть заявлено о наличии таких обстоятельств; закрепления круга доказательств, с помощью которых происходит доказывание в дисциплинарном производстве (с. 142-144, 146-149);

– внесено предложение о необходимости разработки Административного регламента по осуществлению дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации, предложен его авторский вариант (с. 159, 160, 208-219).

Достижение цели диссертации явилось результатом успешного решения поставленных задач в ходе научного исследования. Круг затронутых проблем, их сложность, полученные в результате исследования выводы, а также полнота и порядок их аргументации указывают на способность соискателя к самостоятельной, творческой и эффективной научной деятельности.

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертации, являются достоверными, основываются на глубоком анализе теоретических

аспектов исследуемой проблемы и содержат элементы новизны. Достоверность и обоснованность результатов диссертационной работы обеспечена учетом ряда факторов: использованием современных методик исследования; использованием значительного массива нормативных правовых актов, судебной практики; результативными выводами и рекомендациями теоретического и практического характера, сделанными в ходе исследования; совпадением результатов исследования с данными правоприменительной практики.

Полученные соискателем в процессе диссертационного исследования результаты развивают положения административного и административно-процессуального законодательства, могут быть использованы в правотворческой деятельности в целях совершенствования российского законодательства, а также в рамках правоприменительной деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению споров о привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД. Основные выводы и положения работы можно использовать при последующих научных исследованиях по проблемам как дисциплинарного производства в ОВД, так и дисциплинарного производства на государственной службе в целом. Материалы диссертации могут быть применены в образовательной деятельности для подготовки рабочих программ учебных дисциплин, методических рекомендаций, учебников и учебных пособий по таким учебным дисциплинам, как «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Служебное право», а также могут быть использованы и в практической деятельности подразделений по работе с личным составом, правовых подразделений, руководителей ОВД.

Таким образом, можно констатировать, что Е.А. Шурупова провела полноценное, масштабное и всестороннее научное исследование правоотношений, возникающих при осуществлении дисциплинарного производства в ОВД. Автор доказала необходимость и возможность совершенствования российского административного и административно-процессуального законодательства в исследуемой сфере, предложила пути совершенствования.

Однако диссертация не лишена отдельных погрешностей технико-юридического, стилистического и грамматического характера. Так на с. 3, 34, 40, 174, 177 Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» поименован правильно, а на с. 9, 10, 11, 210, 215 в названии этого закона вместо слова «отдельные» ошибочно указывается «некоторые». Аналогичная неточность допущена и в названии этого закона и по тексту автореферата.

В то же время, как и в любой объемной научной работе, в диссертации Е.А. Шуруповой можно встретить предложения и выводы, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации. Среди них:

1. В первом положении, выносимом на защиту, раскрывая определение понятия «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации», автор определяет его как «вид административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, осуществляемой в порядке, установленном законодательством о службе в органах внутренних дел, по разрешению дисциплинарного производства и применению уполномоченным руководителем мер дисциплинарной ответственности в целях укрепления и обеспечения служебной дисциплины» (с. 9, 165-166). Думается, что такого рода определение не содержит специфических отличительных признаков, характерных только для названного вида административного производства, а также является тавтологическим высказыванием, где полнота содержания требует дополнительных пояснений и интерпретаций.

2. Несмотря на широкое освещение исторического аспекта формирования и утверждения современных подходов к ведению юрисдикционных процедур внутриорганизационного характера в ОВД, что является значительным вкладом диссертанта в изучение института дисциплинарного принуждения в целом и его составной части – дисциплинарного производства в ОВД, в работе можно было бы представить предложения о том, какие моменты в ходе становления института дисциплинарного производства в ОВД являлись однозначно негативными, а что следует заимствовать и сохранить в установлении требований к ведению дисциплинарного производства в ОВД.

3. Автор вполне обоснованно выделяет три вида дисциплинарного производства в ОВД: упрощенное, усеченное, полное (с. 9). Вместе с тем представляется, что упрощенное и усеченное производства соотносятся между собой как более общее и специальное понятия, то есть необходимо было выделить только одно из них. Более того, в системе ОВД возможно ведение дисциплинарных производств в отношении разных субъектов (сотрудников, государственных гражданских служащих, работников), находящихся как в постоянной организационной подчиненности, так и временно мобилизованных для выполнения задач и функций ОВД. По всей видимости, необходимо было обратить внимание на дифференциацию дисциплинарных производств в отношении указанных субъектов.

4. Вряд ли можно рассматривать предложение, отмеченное в пункте 5 научной новизны, о предоставлении права органам внутренних дел истребовать информацию для ведения дисциплинарного производства в качестве

юридической новации, так как право получать информацию, необходимую для ведения законной деятельности любого государственного органа, является неотъемлемым юридическим средством функционирования государственных структур.

5. На страницах 39, 40 диссертации высказано утверждение, что «для дисциплинарного производства, независимо от специфического характера службы в органах внутренних дел, заключается в том, что дисциплинарное взыскание налагается лицом (руководителем) или органом, как правило, назначившим (имеющим право назначать) совершившего служебный проступок на должность. Объясняется это тем, что дисциплинарное взыскание может быть наложено в порядке служебного подчинения, что является проявлением публично-правовых начал в отношениях, возникающих при прохождении государственной службы». Данное высказывание требует дополнительного развития и пояснения, так как дисциплинарные взыскания назначаются, а дисциплинарное производство осуществляется всегда руководителем или под контролем руководителя, обладающего линейной властью, разве что для отдельных видов правоотношений такое решение выносится коллегиальным органом (в отношении судей, членов саморегулируемых организаций, садоводческих товариществ и т.д.), при этом прямое организационное подчинение в ходе привлечения к дисциплинарной ответственности характерно и для трудовых правоотношений, что вовсе не свидетельствует о наличии публичных начал в данном виде юрисдикционной деятельности.

6. На страницах 42, 43 в качестве условия раскрытия принципа законности ведения дисциплинарного производства названо закрепление в законе оснований привлечения к ответственности, перечня взысканий, виновности, однократности, компетентности должностных лиц на назначение взыскания. Представляется, что в данном случае произвольно изменены значения понятий принципов ведения производства и правил назначения дисциплинарных взысканий, изменение последних совсем не отменяет, а изменяет содержание принципа законности ведения юрисдикционного производства по дисциплинарным проступкам.

7. Достаточно проблематичным является раскрытие в рамках предписаний общего характера принципа обеспечения права на защиту лицу, которое привлекается к дисциплинарной ответственности (с. 45). Так как общеизвестно, что защитник в таких категориях дел не привлекается, преимущественные полномочия по доказыванию факта дисциплинарного проступка имеются у руководителя ОВД или назначенной им комиссии по проведению служебной проверки. Конфиденциальность и возможное отстранение от исполнения служебных обязанностей зачастую нивелируют

возможность реализации данного принципа различными способами, а желание сохранить общее состояние лояльности и остаться в занимаемой должности очень часто сдерживает жалобные процедуры при пересмотре назначенных дисциплинарных взысканий. Желательно представить процедуры, обеспечивающие реализацию указанного принципа, или предложить контраргументы, например такой, что, несмотря имеющиеся в данном виде юрисдикционного производства отдельные средства защиты от неправомерных решений, он как принцип обеспечения права на защиту законодательно не закреплен.

8. На страницах 55–57 диссертации названы отличительные черты дисциплинарного производства в ОВД. Но среди них названы следующие: наличие специфических норм; фактическое основание – дисциплинарный или административный проступок; широкий круг участников; субъект, назначающий взыскание, – представитель нанимателя, а не работодатель; широкий перечень дисциплинарных взысканий; наличие негативных последствий назначения наказания – указанные признаки можно распространить на дисциплинарное производство в любых административных и иных организованных коллективах, также и на производство по делам об административных правонарушениях и других юрисдикционных производствах. Представляется, что приведенный диссертантом перечень отличительных черт дисциплинарного производства в ОВД нуждается в уточнении в сторону его уменьшения.

9. Заслуживает внимания мнение автора о неопределенности в выборе дисциплинарных взысканий при привлечении к дисциплинарной ответственности (с. 129). Однако дальше констатации факта автор не идет. По-видимому, следует рассмотреть необходимость законодательного закрепления составов дисциплинарных проступков в отдельном нормативном правовом акте. Хорошо было бы в работе привести авторскую позицию о целесообразности кодификации составов дисциплинарных проступков, а также видов дисциплинарных взысканий, применяемых за совершение конкретного противоправного действия сотрудником органов внутренних дел. Тем более что в статье 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» приводится перечень проступков, которые отнесены к грубым нарушениям дисциплины. Помимо этого в части 2 статьи 82 того же закона установлены виды противоправных действий, которые могут служить основаниями для расторжения контракта с сотрудником органов внутренних дел и увольнения со службы в органах внутренних дел.

10. Удачно определяя виды дисциплинарных проступков (с. 165), уважаемый автор более не возвращается к этой теме, и напрашивающиеся выводы о необходимости дифференциации административно-правового регулирования дисциплинарного производства в ОВД в зависимости от основания его возникновения не делаются. Хотя такая дифференциация представляется вполне логичной с учетом одной из заявленных задач исследования: «Разработать основные направления совершенствования административно-правового регулирования дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации» (с. 5).

11. Не совсем удачным представляется вид нормативного правового акта, предлагаемого в приложении к работе: «Административный регламент по осуществлению дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации». Известно, что административные регламенты разрабатываются для исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг<sup>1</sup>, а среди базисных характеристик дисциплинарного производства в ОВД, приведенных в работе, указания на отнесение дисциплинарного производства в ОВД к государственной функции или государственной услуге отсутствуют.

Однако высказанные замечания и предложения носят рекомендательный характер и не снижают в целом положительной оценки научного труда Е.А. Шуруповой. Отмеченные дискуссионные моменты могут быть учтены уважаемым соискателем в ходе дальнейших научных исследований по рассматриваемой проблематике.

Автореферат диссертации Е.А. Шуруповой соответствует структуре диссертации и отражает ее содержание, основные идеи и выводы, показывает вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практическую значимость приведенных результатов исследования.

Основные выводы исследования Е.А. Шуруповой отражены в 11 научных публикациях по теме диссертации, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России. Опубликованные автором печатные работы с достаточной полнотой отражают содержание и результаты диссертационного исследования.

Учитывая изложенное, руководствуясь требованиями, предъявляемыми к научным работам подобного рода, можно сделать следующие выводы:

1. Диссертация Шуруповой Екатерины Александровны на тему «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации»

---

<sup>1</sup> См. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Федерации: административно-правовой аспект» является актуальным, самостоятельным, завершенным научным исследованием и может рассматриваться как научно-квалификационная работа, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для развития административного права и административного процесса.

2. Научная работа Е.А. Шуруповой соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным абзацем 2 пункта 9, пунктами 10 и 11 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

3. Диссертация Е.А. Шуруповой соответствует научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Полученные автором диссертации научно-практические результаты являются важными как для развития современного российского административного и административно-процессуального права, так и для совершенствования практики организации и функционирования института дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации.

4. Соискатель Шурупова Екатерина Александровна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России «25 » февраля 2015 г., протокол № 3 (адрес: 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66, тел.: 8 (343) 331-70-74, e-mail: [evsh@ural-mvd.ru](mailto:evsh@ural-mvd.ru)).

Начальник кафедры административного права  
и административной деятельности  
органов внутренних дел  
Уральского юридического института МВД России  
кандидат юридических наук  
подполковник полиции

Е.В. Елфимова