

В диссертационный совет  
24.2.435.03  
На базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный  
государственный университет

---

305040, г. Курск,  
ул. 50 лет Октября, 94

### ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Беляевой Елены Геннадьевны «Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**Актуальность диссертационного исследования.** Высокий уровень служебной дисциплины - не только показатель здоровой атмосферы в коллективе, но и один из факторов обеспечения эффективной работы в локальном масштабе и в масштабе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Низкие показатели соблюдения служебной дисциплины, в свою очередь, свидетельствуют о негативном воздействии на функционирование конкретного правоохранительного органа. Такое воздействие может принимать различные формы: разногласия с сослуживцами, личная заинтересованность при исполнении служебных обязанностей, элементарная безответственность лиц, замещающих должности в органах внутренних дел.

В научной литературе, а также в средствах массовой информации часто говорится о необходимости повышения престижа службы в органах внутренних дел. Под этим термином понимается не только стимулирование граждан к поступлению на должности в полицию, но и коренное изменение имиджа полицейского в сознании обывателей, то есть лиц, вступающих с ними в правоотношения. Несомненно, повышение престижа российской полиции потенциально есть один из факторов приведения ее в соответствие с лучшими европейскими стандартами. Проблемы, существующие в сфере служебных правоотношений, тесно связаны друг и с другом; решение некоторых из них с большей долей вероятности может повлечь решение других. По данным статистики, недоверие к сотруд-

никам органов внутренних дел со стороны граждан обусловлено случаями вымогательства взяток, а также иными формами злоупотребления служебным положением.

Учитывая специфический характер деятельности органов внутренних дел, государство устанавливает повышенные требования к служебному поведению сотрудников. Особое внимание уделяется недопустимости в их деятельности даже самых незначительных фактов нарушений служебной дисциплины, этических норм, а также любых иных нарушений, подрывающих авторитет органов внутренних дел и препятствующих формированию позитивного общественного мнения об их деятельности. С учетом данных требований сотрудники органов внутренних дел должны представлять собой пример строгого соблюдения законности и служебной дисциплины. Именно поэтому на сегодняшний день вопросы обеспечения в органах внутренних дел высокого уровня служебной дисциплины являются одной из основных задач государства и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Кроме того, сегодня, к сожалению, приходится констатировать тот факт, что степень коррумпированности в органах внутренних дел высока, а уровень служебной и исполнительской дисциплины, напротив, низок. Эти негативно характеризующие Министерство внутренних дел Российской Федерации в целом и, соответственно, его сотрудников обстоятельства, сводят на нет все принимаемые на государственном уровне усилия. В этой связи особую значимость приобретают эффективные правовые механизмы обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел. В этой связи объясним тот факт, что те или иные аспекты обеспечения служебной дисциплины и законности в полиции регулярно поднимаются Президентом Российской Федерации, в том числе при рассмотрении вопросов оптимизации экономики, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также иных значимых для страны проблем.

Нельзя не отметить, что практика реализации законов, регулирующих вопросы служебной дисциплины в органах внутренних дел, свидетельствует об

имеющихся правовых проблемах. Значительный объем правовых пробелов связан с дисциплинарной ответственностью полицейских. Так, несмотря на то, что в период реформирования органов внутренних дел было принято ряд важных федеральных законов и нормативных правовых актов, приходится констатировать, что практика применения законодательства, регулирующего правоотношения в этой сфере, показывает существующие пробелы правового регулирования процессуальной деятельности по привлечению сотрудников к дисциплинарной ответственности. В организации дисциплинарного производства в органах внутренних дел действует множество нормативных правовых актов, которые страдают отсутствием коммуникаций, согласованности, а порой вступают в противоречие с нормативными актами более высокого порядка.

Упрощенное состояние материального и процессуального компонентов института дисциплинарной ответственности вовсе не свидетельствует об объективном долженствовании. Скорее, речь должна идти о недопустимо низком уровне развития института дисциплинарной ответственности, что предполагает принятие адекватных мер. Без правовой регламентации остались не только вопросы возбуждения дисциплинарного производства, рассмотрения дел о дисциплинарных правонарушениях, исполнения принятых решений, процессуально-правового статуса участников дисциплинарного производства, но и сама процедура служебной проверки. Недостаточно полно урегулированы вопросы отдельных элементов процессуальной формы дисциплинарного производства, принципов дисциплинарной ответственности, процедуры доказывания.

В этой связи, не вызывает сомнений, что одной из причин, не позволяющей до настоящего времени повысить уровень служебной дисциплины, является недостаточное научное обеспечение правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, являющейся действенной профилактической мерой.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности обозначенной в названии диссертации проблемы, соответственно о необходимости серьезных правовых изысканий в данной области.

Диссертантом методологически верно обозначены объект и предмет исследования (с. 6). Обосновывая актуальность и важность темы диссертационного исследования, Беляева Е.Г. определила его целью совершенствование административно-правового административно-процессуального регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, что потребовало решения комплекса исследовательских задач (с. 5-6).

Анализ содержания представленной работы дает основания утверждать, что поставленные задачи исследования решены. Диссертант сумел выйти на новые подходы к характеристике заявленных научных и прикладных проблем, а также их нормативного отражения в законодательстве.

В первой главе диссертации - «Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел как объект правового регулирования» формируются исходные теоретико-правовые данные, необходимые для дальнейшего анализа сущности и содержания дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, осуществляется поиск новых теоретических положений об административно-правовом регулировании в данной сфере. Проводится историко-правовой анализ, показывающий особенности и основные направления нормативного регулирования дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел в разные периоды существования Российского государства. Большой интерес для исследования представили документы Государственного архива Белгородской области и Государственного архива новейшей истории Белгородской области, где автором были изучены материалы о должностных преступлениях, дисциплинарных проступках и назначенных за них взысканиях на сотрудников милиции.

Примененный автором такой методологический прием позволил наиболее полно сформировать картину современного состояния исследуемой проблематики, изучить, проанализировать и обобщить имеющийся опыт, понять причины принятия тех или иных нормативных документов и в конечном итоге оценить состояние правового регулирования различных аспектов дисциплинарной ответственности в историческом контексте. Выявлена преемственность материальных

и процессуальных норм, при одновременном поэтапном их совершенствовании. Ретроспективный анализ содержания правовых документов, принятых в различные исторические периоды, позволил автору определить основные этапы развития дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел (параграф 1 главы 1, с.19-44).

Беляевой Е.Г. рассмотрена эволюция научных взглядов на понятие и сущность дисциплины, служебной дисциплины, дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел. Проведено сравнительное исследование с современным нормативным регулированием в данной сфере и с иными видами государственной службы.

С учетом проведенного исследования, автор сформулировал и обосновал дисциплинарную ответственность в ОВД РФ как самостоятельную разновидность дисциплинарной ответственности, характеризующуюся особым характером службы в органах внутренних дел Российской Федерации, наиболее широким перечнем дисциплинарных взысканий, а также возможностью привлечения за проступки, совершенные за пределами служебного времени, в том числе и в киберпространстве., предложил его нормативное закрепление (параграф 2 главы 1, с. 57).

Диссертантом проведено осмысление взглядов ученых на понятие и сущность принципов юридической ответственности и принципов дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел. Им установлено, что отсутствие системы принципов дисциплинарной ответственности влияет на качественное состояние всей системы административно-правовых норм и института дисциплинарной ответственности. Предложенные Беляевой Е.Г. принципы в совокупности образуют взаимосвязанную между собой стройную систему, в соответствии и во исполнение которых должна осуществляться законотворческая деятельность и строиться правоприменительная практика (параграф 2 главы 1, с. 62-73).

Далее изучены позиции ученых относительно понятия и состава дисциплинарного проступка в органах внутренних дел. Особое внимание уделено исследованию вопросов классификации дисциплинарных проступков. Безусловно, данное направление заслуживает внимания, поскольку является предпосылкой к их нормативному закреплению. Интересной представляется предложенная и обоснованная диссертантом типологизация составов дисциплинарных проступков сотрудников органов внутренних дел, которая позволит не только усовершенствовать вопросы их привлечения к дисциплинарной ответственности, но и в целом оптимизировать законодательство, регулирующее данную сферу (параграф 3 главы 1, с. 85-87).

Не менее важным и интересным с точки зрения научного анализа является проведенное Беляевой Е.Г. исследование сущности и видов дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел. Проанализированы причины, послужившие основанием для отмены и введения отдельных видов дисциплинарных взысканий в разные исторические периоды. Совершенно справедливо автором установлено и доказано, что действующая в отношении сотрудников органов внутренних дел система дисциплинарных взысканий недостаточно эффективна и не способствует в полной мере достижению целей дисциплинарной ответственности. Некоторые дисциплинарные взыскания носят дублирующий характер, создают условия для нарушения прав сотрудников. Внесены предложения, которые надлежащим образом обоснованы и доказаны, о целесообразности упразднения строгого выговора, а также нормативном урегулировании таких дисциплинарных взысканий, как предупреждение о неполном служебном соответствии и перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел (параграф 3 главы 1, с. 90-97).

С положительной стороны отмечается высказанное автором предложение о необходимости рекомендовать Департаменту государственной службы и кадров МВД России разработать необходимые методические материалы, а также расширить круг вопросов, отражающихся в обзорах о состоянии служебной дисциплины и законности в органах, организациях и подразделениях МВД России,

что несомненно будет иметь удачное практическое решение многих проблем, возникающих в практической деятельности при применении дисциплинарных взысканий (параграф 3 главы 1, с. 103-105).

Соискатель в своей работе уделил значительное внимание вопросу разграничения дисциплинарных проступков и проступков, порочащих честь сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Автором предложен перечень основных деяний, которые целесообразно отнести к проступкам, порочащим честь сотрудников ОВД РФ (параграф 4 главы 1, с. 118-125).

Во второй главе - «Дисциплинарное производство в органах внутренних дел» проанализировано содержание дисциплинарного производства в органах внутренних дел, определено его место в административном процессе, раскрыты цели, задачи, отличительные черты (параграф 1 главы 2), исследованы вопросы о стадиях (параграфы 3 главы 2), участниках дисциплинарного производства (параграф 1 главы 1), доказательствах и доказывании (параграф 2 главы 2). Внесены соответствующие предложения в федеральное и ведомственное законодательство. В частности, автором обоснована необходимость нормативного закрепления обстоятельств, исключающих дисциплинарное производство, смягчающих и отягчающих дисциплинарную ответственность, вопросов неоднократности, совокупности, рецидива дисциплинарных проступков, соучастия, ответственности соучастников, назначения дисциплинарного наказания за совершение нескольких дисциплинарных проступков, поводов и оснований для возбуждения дела, приостановления и возобновления срока, соединения материалов в одно производство, а также проекты процессуальных документов (параграф 3 главы 2).

Не вызывает никакого сомнения, что предлагаемые Беляевой Е.Г. направления совершенствования процессуального механизма применения мер дисциплинарной ответственности к сотрудникам органов внутренних дел позволят обеспечить полное, всестороннее и объективное расследование дела о дисциплинарном проступке, а также определить основные подходы к решению проблем повышения эффективности служебной дисциплины в ведомстве в целом и отдельном органе внутренних дел в частности.

Диссертация содержит и другие положения, имеющие определенное научное значение и содержащие элементы новины. В более конкретном виде научная новизна находит свое выражение в положениях, выносимых на защиту (с. 12-15).

Автору удалось внести предложения к решению проблемы стабилизации состояния служебной дисциплины в органах внутренних дел через одно из средств её обеспечения - дисциплинарную ответственность, в также предложить решения, способные восполнить пробелы в административно-правовом и административно-процессуальном регулировании данного института, обосновав правовую позицию, отвечающую современным требованиям.

Прикладное значение диссертационного исследования заключается в том, что предлагаемые новации федерального и ведомственного законодательства восполняют правовые пробелы в регулируемой сфере, выступая юридической гарантией для лиц, участвующих в дисциплинарном производстве.

Выводы и предложения, обоснованные в диссертации, помогут обеспечить эффективное нормативно-правовое регулирование процессуальных аспектов по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, повысят результативность практической деятельности органов внутренних дел по данному направлению деятельности.

Следует констатировать, что автор умело применил заявленный инструментарий научных методов, что в совокупности позволило ему провести комплексный анализ проблем, связанной с темой исследования (с.9-10).

Авторские выводы, предложения и рекомендации представляются в целом, обоснованными и достоверными, так как базируются на оценке значительного количества научных источников и специальной литературы, посвященной проблемам дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, комплексном анализе законодательства, регламентирующего данную область общественных отношений.

На достоверность результатов исследования, безусловно, повлияла их апробация в ходе выступлений на научно-практических конференциях. Соискатель имеет 33 опубликованные работы по теме диссертации, в том числе 9 статей,



опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки Российской Федерации. Кроме того, материалы и результаты диссертации применяются в образовательном процессе и научно-исследовательской деятельности Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, Юго-Западного государственного университета, используются в системе профессиональной служебной и морально-психологической подготовкам УМВД России по Белгородской области, Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина.

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

Однако, несмотря на общую положительную оценку диссертационного исследования, некоторые предложения диссертанта оставляют место для дискуссии и полемики.

1. Так, автор предлагает внести изменения в 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», дополнив его статьей 49.1, содержащей авторское определение дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел. Поддерживая саму идею определения сущности дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел, вместе с тем, полагаем, что предлагаемое диссертантом определение нуждается в корректировке.

Так, вполне очевидно, что сущностные признаки дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел должны отличать ее от других видов дисциплинарной ответственности. Однако из определения это не видно. Автор указывает, что «это самостоятельная разновидность дисциплинарной ответственности, характеризующаяся особым характером службы в органах внутренних дел

Российской Федерации, наиболее широким перечнем дисциплинарных взысканий, а также возможностью привлечения за проступки, совершенные за пределами служебного времени, в том числе и в киберпространстве» (с. 181, 243 и др.).

Что в данном случае понимается под «особым характером службы в органах внутренних дел Российской Федерации»? Автор это не раскрывает, между тем особый характер несения службы присущ служебной деятельности во всех правоохранительных органах. Далее: что значит – наиболее широким перечнем дисциплинарных взысканий? Наиболее широким – по сравнению с чем? Если по сравнению с дисциплинарной ответственностью на других видах государственной службы, то само это утверждение является неверным, поскольку ст. 50 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» предусматривает 6 дисциплинарных взысканий, которые могут налагаться на сотрудников органов внутренних дел (еще три могут налагаться только на курсантов и слушателей), в то время как, например, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" – 8 для прокурорских работников, а Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации – 12, которые могут применяться в отношении военнослужащих.

Сложно признать особенностью дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел возможность привлечения за проступки, совершенные за пределами служебного времени, поскольку она характеризует дисциплинарную ответственности и служащих некоторых других видов службы (в органах прокуратуры, в Следственном комитете, в органах уголовно-исполнительной системы и т.д.). Наконец, не вполне удачным видится использование в определении термина «киберпространства», поскольку он отсутствует в российском законодательстве, понимание его не является однозначным и, соответственно, использование может повлечь проблемы в правоприменительной практике. Отметим, что «употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценоч-

ного характера» в соответствии с пп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, является коррупциогенным фактором.

2. Также в диссертации предлагается выделить основные деяния, которые целесообразно отнести к проступкам, порочащим честь сотрудников ОВД РФ. Опять же, поддерживая данное предложение концептуально, не можем не отметить, спорность отнесения к таковым «использование сотрудником ОВД РФ своего служебного положения, получение материальных благ и выгод» (с. 121, 245). По своим признакам данное деяние носит явно коррупционный характер, что, собственно, подтверждается и приводимыми автором в тексте диссертации примерами из практики. Соответственно, привлечение к ответственности в подобных ситуациях должно производиться по правилам ст. 51.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с совершением коррупционного правонарушения (наиболее очевидным здесь видится привлечение к ответственности в связи с несоблюдением сотрудником органов внутренних дел требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов).

Реализация же предложения диссертанта создаст правовую коллизию, поскольку одни и те же деяния сотрудника органа внутренних дел можно будет трактовать и как совершение проступка, порочащего его честь, и как коррупционное правонарушение.

Справедливости ради, надо отметить, что примеры подобных трактовок можно встретить на практике и в настоящее время. Однако, по нашему мнению, меры по совершенствованию законодательства должны быть в данном случае направлены на устранение, а не на усугубление сложившейся ситуации.

3. В диссертации обосновывается предложение изменить порядок наложения и снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии, делая это только по результатам аттестации (с. 96, 97,

243, 244 и др.), со ссылками на опыт других правоохранительных органов (такая формулировка, в частности, используется в законодательстве о службе в таможенных органах). И вновь, полагая данное предложение небезынтересным, мы все же считаем его в диссертации не до конца проработанным.

Во-первых, ст. 33 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не содержит такого основания проведения аттестации (п. 2 ч. 4 здесь не подойдет, так как в нем речь идет об увольнении сотрудника). Соответственно, на практике встанет вопрос о правовом основании ее назначения в данном случае.

Во-вторых, автор не объясняет – каким образом процедура аттестации должна при реализации ее предложения соотноситься с общей процедурой привлечения к дисциплинарной ответственности. Между тем, здесь встают вопросы: на каком этапе привлекаемый к ответственности сотрудник должен направляться на внеочередную аттестацию? Должны ли на период ее проведения приостанавливаться сроки, предусмотренные ч. 6 ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»? Как быть, если аттестационная комиссия признает сотрудника соответствующим замещаемой должности – можно ли будет на него наложить иное дисциплинарное взыскание?

Указанные вопросы не свидетельствуют о несогласии с самим предложением автора, однако хотелось бы услышать ответы на них в процессе публичной защиты.

В целом необходимо отметить, что высказанные замечания и предложения носят дискуссионный характер, не снижают общего высокого уровня диссертации, подчеркивают сложность и многоаспектность избранной темы исследования, не влияют на его общую положительную оценку.

**Общий вывод:** диссертация Беляевой Елены Геннадьевны «Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел» является самостоя-

тельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая содержит новое решение актуальной научной задачи, имеющей существенное значение для отрасли административного права, а также повышения эффективности административно-правового и административно-процессуального регулирования в указанной сфере. Диссертационное исследование соответствует требованиям, установленным п.п. 9-11, 13 и 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а соискатель - Беляева Елена Геннадьевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

**Официальный оппонент:**

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», доктор юридических наук, профессор (научная специальность: 12.00.14 - Административное право, финансовое право, информационное право).



Сергей Евгеньевич Чаннов

«18» мая 2023 г.



**Сведения об официальном оппоненте:**

Чаннов Сергей Евгеньевич

Почтовый адрес: 410031, г. Саратов, ул. Соборная, зд. 25 стр. 1, каб. 406

Служебный телефон: 8 (8452) 65-35-74

Адрес электронной почты: sergeychannov@yandex.ru

Наименование организации: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Должность: заведующий кафедрой служебного и трудового права