

## **О Т З Ы В**

**официального оппонента доктора юридических наук, доцента Рыльской Марины Александровны на диссертацию Черногорова Дениса Александровича, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме: «Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации» по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.**

Потребность в реформировании государственной службы, как правило, возникает в сложной, противоречивой обстановке, сопровождающейся серьезными социальными противоречиями. При этом всегда необходима принципиально новая концепция административно-правового регулирования служебных отношений, позволяющая гибко подходить к процессу реформирования соответствующих органов государственной власти и управления. Кроме того нужна и принципиально иная система взаимодействия граждан и организаций с органами публичного управления и их должностными лицами.

Сложившаяся в настоящее время в Российской Федерации ситуация в сфере административно-правового регулирования служебных отношений с участием должностных лиц так же вызывает объективную необходимость разработки и реализации современных форм и методов обеспечения их административно-правового статуса. Сегодня важнейшей составной частью государственной кадровой политики в системе государственной службы должны стать меры, направленные на повышение качественного состава корпуса управленческих кадров, а также меры, направленные на защиту их прав и законных интересов. Актуальность проблемы совершенствования административно-правового статуса должностных лиц обусловила появление особого интереса к ней со стороны научной общественности, занимающейся исследованием проблем служебного права.

Следует отметить, что идентификация конкретных признаков определения «должностное лицо» затруднено тем, что содержание, которое вкладывается в это понятие, в юридической литературе понимается

неоднозначно. Кроме того, довольно часто встречается ситуация, когда один и тот же термин несет разную смысловую нагрузку в зависимости от целого ряда факторов контекста работы, особенностей авторского подхода к проблеме и т.д. Учитывая это обстоятельство, автор скрупулезно изучает действующее законодательство, а затем штудирует юридическую литературу, и лишь по итогам рассмотрения выдвигает ряд выводов, раскрывающих сущность данного понятия.

Так, например, автор справедливо отмечает, что термин «должностное лицо», помимо национального законодательства, встречается и в целом ряде международных актов, ратифицированных российским государством. Вместе с тем, действующее российское законодательство также достаточно часто использует дефиницию «должностное лицо», но в большинстве случаев так и не раскрывает его содержание, что не позволяет точно идентифицировать его. Именно в связи с этим законодатель пока не может ответить на существующую проблему адекватным образом, то есть сформулировать единое определение «должностного лица» для всех отраслей российского права и этому есть целый ряд причин как объективного, так и субъективного характера.

Мы также солидарны с соискателем, в том, что проблема административно-правового статуса должностных лиц всегда привлекала внимание юристов и специалистов в области государственного управления и достаточно часто являлась предметом научного анализа. Однако по сей день состояние научной разработки проблемы административно-правового статуса должностного лица содержит целый пласт вопросов, касающихся юридических и организационных аспектов правового положения должностных лиц в сфере государственного управления.

Действительно, основные научные изыскания, нацеленные на исследование данного понятия, были проведены до начала процесса коренного обновления законодательства о государственной гражданской службе, а также проведения административной реформы. Но как показывает существующая практика административно-правового регулирования служебных отношений с

участием должностных лиц в системе государственной службы, в теоретическом осмыслении нуждается ряд вопросов, связанных, в том числе с процедурой реализации должностными лицами их полномочий, а также с производством дел о поощрениях и дисциплинарных взысканиях в данной сфере. Все эти и ряд иных обстоятельств, ярко свидетельствуют об актуальности настоящего диссертационного исследования.

*Научная новизна.* Обращаясь непосредственно к содержанию диссертации, необходимо отметить, что соискатель достаточно глубоко исследует историю становления и развития института должностных лиц, что, на наш взгляд, способствует всесторонней оценке их административно-правового статуса. Следует также подчеркнуть, что такой подход к комплексному исследованию теоретических основ административно-правового регулирования статуса должностных лиц, безусловно, способствует совершенствованию института государственной и муниципальной службы в целом.

Рецензирование диссертации позволяет сделать вывод о том, что в настоящей работе получили свое разрешение правовые и организационные проблемы, связанные с порядком организации служебных отношений с участием должностных лиц различных категорий. В этой связи проведенное соискателем исследование в какой-то степени восполняет имеющийся пробел в научной юридической литературе, убедительно подтверждая, что проблема административно-правового статуса должностного лица является также одной из актуальных проблем административного производства. Таким образом, данная работа представляет собой не только теоретическую, но и особую практическую значимость.

Оценивая представленную диссертацию в целом, следует подчеркнуть, что она отличается высоким теоретическим уровнем подхода к исследуемым в ней проблемам и содержит результаты продуманного поиска тех административно-правовых форм и методов, с помощью которых может быть осуществлено эффективное обеспечение правового положения должностных

лиц (с. 111-137). Необходимо указать и на то, что достоинство диссертации состоит как в самой постановке актуальной для публичного управления проблемы, так и в подходах к ее исследованию с учетом степени ее разработанности.

Автор удачно интегрировал методологические возможности различных научных дисциплин в рамках специальности 12.00.14. при исследовании теоретических и практических проблем административно-правового статуса должностного лица. Следует высоко оценить аргументированные заключения автора, направленные на последовательное формирование административно-правового механизма реализации административно-правового статуса должностных лиц. Кроме того, заслуживают поддержки предложения автора о целесообразности принятия отдельного федерального закона о публичной службе.

В общем случае содержащиеся в работе теоретические выводы о сущности административно-правового статуса должностного лица, позволяют значительно расширить научные взгляды на роль и значение административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе реализации соответствующими субъектами административного права своих функций и полномочий.

Важно также подчеркнуть, что исследование, проведенное автором, позволило выявить новые средства, которые возможно использовать в механизме обеспечения административно-правового статуса должностного лица.

Теоретически значимыми представляются изложенные в диссертации выводы, которые могут быть использованы при совершенствовании нормативной правовой базы, регламентирующей государственно-служебные отношения, а также при разработке новых нормативных правовых актов в данной сфере.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что внедрение разработанных в процессе исследования рекомендаций в деятельность

кадровых аппаратов позволит успешнее выполнять возложенные на них задачи в механизме реализации государственной кадровой политики.

Вместе с изложенными достоинствами выполненного исследования, положительными оценками его научной новизны и значимости, в диссертации имеются отдельные недостатки, которые позволяют сделать следующие замечания:

1. На наш взгляд, в рамках работы было бы логично (и это позволяет ее структура) исследовать правовые и организационные проблемы государственного контроля за служебной деятельностью должностных лиц. Такое исследование данного аспекта способствовало бы подготовке более аргументированных предложений по совершенствованию правовых и организационных аспектов обеспечения законности и дисциплины в системе государственного управления.

2. Кроме того, как представляется, автору следовало подвергнуть более детальному исследованию запреты и ограничения, связанные с реализацией должностными лицами их административно-правового статуса. Данный подход обусловлен тем, что правовой запрет является составной частью административно-правового статуса должностного лица.

3. Третье замечание касается того, что в приложении к исследованию было бы целесообразно поместить макет предлагаемого проекта федерального закона «О публичной службе», что, несомненно, могло прибавить заключениям соискателя еще большей аргументированности и наглядности, а также позволило повысить практическую ценность настоящей работы.

Имеющиеся в диссертации, как и в любой работе, представляемой к защите, недостатки не снижают ее качественный уровень, а также не изменяют общей положительной оценки работы и не уменьшают значимости проведенного исследования.

Диссертация соискателя Д.А. Черногорова является самостоятельным научным исследованием, выводы и предложения получены на основе анализа большого количества теоретического и практического материала с

использованием методов общего научного познания, результаты исследования прошли практическую апробацию. Все это свидетельствует о научной зрелости соискателя, а также о том, что автор владеет обширной информацией по теме исследования. Положения и выводы диссертации апробированы на научно-практических конференциях, а также внедрены в практическую деятельность. Автореферат достаточно полно отражает основное содержание работы.

*Вывод:* Полагаем, что диссертация Черногорова Дениса Александровича на тему: «Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации» отвечает ч. 2 п. 9 Постановления Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 (с изм. 21.04.2014) «О порядке присуждения ученых степеней», а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Заместитель директора Института проблем  
эффективного государства и гражданского общества  
Федерального государственного образовательного  
бюджетного учреждения высшего профессионального  
образования «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
доктор юридических наук, доцент



Рыльская Марина Александровна

**Почтовый адрес:** 121096, г. Москва, ул. Олеко Дундича, д. 23, тел. 8(499)277-29-42,  
**E-mail:** ipgo@fa.ru

Подпись М.А. Рыльская

**ЗАВЕРЯЮ**

Ученый секретарь Ученого совета  
Финансового университета

Смирнов  
«12» \_\_\_\_\_ 2017 г.  
УПРАВЛЕНИЕ  
ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА  
И АРХИВА  
№ 2

