

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского,
д. 82

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Семина Алексея Николаевича
«Совершенствование правового регулирования должностной структуры
государственной гражданской службы Российской Федерации» на соискание
ученой степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Актуальность работы. Должностная структура государственной гражданской службы хотя и не является содержательно полностью белым пятном на карте административно-правовой науки, тем не менее номинально в качестве сложившейся области научных исследований, эта чрезвычайно важная тема до сих пор не была представлена надлежащим образом. А.Н. Семин впервые в науке административного права предпринял попытку достаточно системно и всесторонне провести исследование должностной структуры государственной гражданской службы и смежных с ней элементов. Актуальность избранной темы диссертационного исследования достаточно убедительно обоснована автором во введении (с. 3–18) как в научном, так и прикладном аспектах.

Диссертация А.Н. Семина представляет собой научную квалификационную работу, в которой проведено исследование теоретических основ и нормативно-правовых вопросов регламентации должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации. Сформирована авторская концепция должностной структуры государственного управления и гражданской службы, в которой предпринята попытка раскрыть их сущность, элементы и взаимосвязь. На примерах Российской Федерации и ряда иностранных государств выявлены основные модели законодательного регулирования должностной структуры гражданской службы. По результатам аналитического исследования нормативно-правовых актов внесены

предложения и рекомендации по совершенствованию действующего российского законодательства о должностной структуре государственной гражданской службы Российской Федерации, заслуживающие внимания законодателя. На основе рассмотрения избранных проблем автором сформулированы новые для науки административного права выводы, касающиеся теоретико-правовых основ должностной структуры государственного управления и гражданской службы, уровней организации должностей государственного аппарата и элементов должностной структуры гражданской службы. Привлекает внимание исследование эволюции должностной структуры гражданской службы в России и её правового регулирования с указанием характерных черт и свойств, присущих должностной структуре на соответствующих этапах исторического развития.

Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Достоверность содержания диссертации и выводов соискателя основывается на весьма обширной теоретической и эмпирической базе (более четырехсот (420) научных, нормативных и судебных источников). Автор всестороннее подошел к исследованию, учитывая не только теорию и законодательство России и стран СНГ, но и обширное законодательство и научную литературу КНР, США, ФР Бразилии, ФР Германии, ЮАР. В диссертации представлен анализ значительного числа постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, относящихся к теме исследования; политико-правовых документов, пояснительных записок и стенограмм заседаний Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; а также методических документов и регламентов ряда федеральных органов исполнительной власти. Такой подход в контексте темы делает диссертационное исследование особенно ценным. Автор ссылается на ряд научных трудов зарубежных авторов, что подчеркивает фундаментальность и достоверность работы.

Диссертант демонстрирует высокий уровень осмысления состояния нормативно-правового регулирования должностной структуры

государственной гражданской службы Российской Федерации и путей выработки научно обоснованного и концептуально целостного подхода к оценке и классификации её должностей в условиях современных выводов, что свидетельствует о тщательности проведенного исследования. Авторские выводы вносят определенный вклад в формирование научного представления о системе уровней организации должностей государственного аппарата, а также способствуют уточнению понятийно-категориального лексикона науки административного права. На мой взгляд, в работе отсутствуют необоснованные и не аргументированные авторские утверждения, что, разумеется, не свидетельствует об их бесспорности.

Научная новизна исследования. Научные положения, выводы и рекомендации для совершенствования нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации, сформулированные автором в рамках исследования, отвечают критериям новизны.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней:

- разработана и обоснована авторская концепция «должностной структуры государственного управления» и должностной структуры государственной гражданской службы как подсистемы «должностной структуры государственного управления»;

- выявлены некоторые основополагающие характеристики и свойства должностной структуры гражданской службы, проявляющиеся на разных этапах исторического развития Российского государства;

- на основе анализа должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и ряда иностранных государств выявлены и классифицированы модели законодательного регулирования должностной структуры;

- выявлены особенности административно-правового (подзаконного) регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и некоторых иностранных государствах;

– дана авторская оценка действующего нормативно-правового регулирования критериев разграничения должностей государственного аппарата на государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должности государственной гражданской службы;

– дана авторская оценка действующего нормативно-правового регулирования порядка учета воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников при присвоении классных чинов гражданским служащим субъектов Российской Федерации;

– сформулированы авторские рекомендации по совершенствованию ряда аспектов нормативно-правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации. Элементы новизны пронизывают всю работу, чувствуется увлеченный авторский подход к исследованию, собственное видение проблем построения концепта должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации. Это является несомненным достоинством диссертации. Работу отличает умение автора аргументировать свою позицию, корректное ведение полемики, достаточно четкий язык изложения. Это усиливает присущие работе логичность и мотивированность авторских позиций.

Ценность для науки и практики результатов работы. Концептуальные положения диссертации развивают теоретико-правовые представления о должностной структуре государственного управления и весьма существенно о должностной структуре государственной гражданской службы. Авторские выводы вносят в формирование целостного представления о системе уровней организации должностей государственного аппарата, а также способствуют уточнению понятийно-категориального аппарата науки административного права. Сформулированные в работе выводы и предложения могут послужить основой для дальнейших научных исследований.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности использования его положений, теоретико-правовых выводов и

рекомендаций для дальнейшего совершенствования нормативного правового регулирования рассматриваемой сферы.

Диссертационное исследование А.Н. Семина имеет несомненно определенную дидактическую ценность. Материалы данного исследования полезно использовать для подготовки актуальных учебно-методических пособий, а также для преподавания курсов административного права Российской Федерации, системы государственного и муниципального управления Российской Федерации, системы государственной службы Российской Федерации и иностранных государств.

Опубликование основных результатов диссертации в научной печати.

Основные теоретические положения и выводы, научные рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулированию должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации автором опубликованы в пяти (5) статьях, общим объёмом 3,84 п.л.

Статьи в изданиях, включенных в Перечень изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата (доктора) наук, и статьи в изданиях, рекомендованных Ученом советом Академии (для диссертации на соискание ученой степени кандидата наук):

1. Семин А.Н. Особенности нормативного правового регулирования должностной структуры государственной службы Республики Казахстан // Административное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 46–57.

2. Семин А.Н. Должностная структура государственной гражданской службы России в XVI–XVII вв. / Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 47–58.

3. Семин А.Н. Советский период развития правовой регламентации должностной структуры государственной гражданской службы // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 1-9.

4. Семин А.Н. Ограничение права государственных служащих на выполнение иной оплачиваемой работы: опыт государств-участников СНГ // Административное и муниципальное право. 2024. № 2. С. 14-23.

5. Семин А.Н. Совершенствование нормативного правового регулирования запрета разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой служебную информацию // Современное право. 2023. № 12. С. 48-52.

Работы и статьи выполнены лично автором.

Соответствие содержания аннотации основным положениям диссертации.

Аннотация отражает основные положения диссертации.

Замечания по работе. Вышеотмеченные достоинства позволяют оценить диссертацию А.Е. Семина в целом положительно и сделать вывод о том, что она выполнена с соблюдением требований, предъявляемых к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Содержание диссертации концептуальных возражений не вызывает. Вместе с тем есть ряд вопросов, по которым автору целесообразно дать пояснения в ходе защиты диссертации на заседании диссертационного совета.

1. Теоретическое осмысление исследуемой темы обязывают автора обратиться к более широкому понятию «организационная структура государственного управления», которое имеет законодательную основу и солидную теоретическую базу. И на этом основании попытаться более аргументированно определить авторское понятие «должностная структура государственного управления», которое не имеет нормативно-правовой основы и не используется в науке административного права. Автор не воспользовался этой возможностью.

Должностная структура - это образно говоря, «внутренние органы» органов государственной власти, осуществляющих государственное управление. И структура «этих внутренних органов» - должностей и их взаимосвязи нормативно определены. Ключевые правовые акты по этому вопросу автор обоснованно анализирует на протяжении всей диссертации. А

должностной структуры государственного управления нормативно и фактически не существовало и не существует. Суждения, не основанные на праве, в юридической науке понятий «не рожают». Автора прошу на защите диссертации пояснить: в чем же состоит научный смысл предлагаемого понятия «должностная структура государственного управления» и каково его юридическое значение? Предложенной дефиниции для уяснения авторского понятия «должностная структура государственного управления» явно недостаточно. Понятие в науке всегда релятивны, отражают действительность, которая в данном случае не обнаруживается. При этом предложенная категория автором заявлена как «комплексная». Прошу пояснить: в чем же автор видит её междисциплинарность и интегративность в юридической науке.

2. В фокусе диссертации понятие «должностная структура государственной гражданской службы России». И это правильный подход, соответствующий теме диссертации и обязывающий автора к поиску существенных признаков должностной структуры гражданской службы, определяющих сущность, содержание и назначение этого организационного и правового института.

И автор на основе исторической ретроспективы предпринял попытку выявить такие признаки (п. 2 научных положений, вынесенных на защиту). С определенной долей сомнения согласимся с ними. Но возникает вопрос, удалось ли автору выявить и обосновать действительно эксклюзивные свойства должностной структуры государственной гражданской службы России? Разве раскрывают сущность, назначение и содержание этого института в системе гражданской службы России предложенные автором характеристики – отсутствие строгого разграничения политических и административных должностей, централизованное формирование должностной структуры и др.? Вполне очевидно, что авторские указания относятся к критической характеристике состояния действующего правового регулирования государственной гражданской службы России и вовсе не являются выражением основополагающих характеристик этого института. Выявление свойств

должностной структуры обязывает также к проведению анализа взаимосвязей этого института с другими элементами системы государственной гражданской службы. Этот аспект свойств должностной структуры гражданской службы оставлен автором без внимания. Прошу Алексея Николаевича дать пояснения по этим вопросам.

3. Сравнительно-правовому исследованию правового регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и в целом ряде иностранных государств посвящена значительная по объёму и весьма обстоятельная по содержанию глава II диссертационного исследования «Подходы к нормативному правовому регулированию должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах» (с. 90–183). На основе сравнительного анализа законодательного регулирования терминологического аппарата, организационно-категориальных основ и механизма формирования должностной структуры гражданской службы автором выявлены три (3) модели законодательного регулирования должностной структуры – детализированная, рамочная и ограниченная (п. 3 положений, вынесенных на защиту...).

Авторская типология правового регулирования должностной структуры несомненно представляет теоретический интерес и может служить методологической основой для дальнейших научных исследований и поиска наиболее оптимального регулирования должностной структуры гражданской службы в нашей стране. Но от прочтения данной главы диссертации всё же остается ощущение некоторой незавершенности. Прошу Алексея Николаевича в рамках публичной защиты пояснить: какие же общие черты, тенденции и проблемы нормативно-правового регулирования должностной структуры гражданской службы ему удалось выявить? Каковы его рекомендации в этом вопросе для Российского государства?

4. Подзаконное регулирование должностной структуры гражданской службы в России и в иностранных государствах имеет важное значение. Автор исследованию данного уровня регламентации должностной структуры уделил

достаточно внимания (с. 147-183 диссертации). И объективно констатирует, что в России «...подзаконное регулирование должностной структуры государственной гражданской службы играет ключевую роль...» (с. 147 диссертации). Но нет юридической оценки этого факта. Не выявлено оптимальное функциональное соотношение между законодательным и административным регулированием должностных структур. Не является ли должностная структура государственной гражданской службы и процедуры её формирования предметом преимущественно законодательного регулирования, имея ввиду её значение в надлежащем функционировании государственного аппарата. Автор справедливо указывает на многие недостатки действующего административного регулирования должностной структуры гражданской службы в России. Но как их исправлять и обеспечивать стабильность правового регулирования должностной структуры гражданской службы? Не должно ли в рамках существующей модели правового регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации ключевую роль придать законодательному регулированию или, по крайней мере, поднять его до уровня равноправного симбиоза с подзаконным регулированием? В рамках публичной защиты прошу диссертанта высказать своё мнение по этому вопросу. Поставленные в целях дискуссии вопросы и связанные с ними комментарии отдельных суждений автора, как видно, затрагивают некоторые весьма сложные, спорные, малоизученные вопросы и, естественно, не влияют на общую положительную оценку оппонируемого диссертационного исследования, не снижают его научную состоятельность. Специально подчеркну, что смысл и цель поставленных вопросов по содержанию диссертации состоит не в опровержении авторских утверждений, а в поиске истины, которая не может быть субъективной. Правовая истина объективна, абсолютна и воспринимается всеми единогласно.

Вывод. Диссертация А.Н. Семина характеризуется внутренним единством и логической структурой, представляет собой завершённое самостоятельное научное исследование актуальных проблем нормативного правового

регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации. Автор обоснованы научные позиции о возможных путях решения выявленных теоретических и отдельных прикладных проблем, связанных с должностной структурой государственной гражданской службы.

Основные положения и выводы диссертационного исследования прошли необходимую апробацию. В аннотации диссертации (с. 14) сообщается, что основные результаты и выводы исследования прошли обсуждение на кафедре правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, представлены в выступлениях соискателя на XI Международной научно-практической конференции «Национальная правовая система Республики Таджикистан и стран СНГ: анализ тенденций и перспектив развития», II Международной научно-практической аспирантской конференции памяти В.Ф. Яковлева «Межотраслевой подход в юридической науке: Экономика. Право. Суд», круглом столе «Актуализация служебного законодательства». Конференц-сессии ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации «Государственное управление и развитие России: новые горизонты и образ будущего».

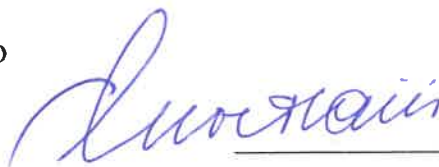
Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в публикациях автора по теме диссертации в журналах, входящих в Перечень журналов, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Аннотация отражает основные положения диссертации.

Диссертация А.Н. Семина «Совершенствование правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации» соответствует пунктам 14 «Правовое регулирование государственного управления в различных сферах» и 30 «Государственная и муниципальная служба» Паспорта научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 18.07.2026), и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30.04.2025 № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10.07.2025, приказ об изм. № 02-1794 от 17.09.2025, приказ об изм. № 02-01364/001 от 01.07.2026), может быть допущена к защите, а Семин Алексей Николаевич заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент, доктор
юридических наук (научная специальность:
12.00.02 - Конституционное право;
государственное управление,
административное право), профессор,
заслуженный деятель науки Российской
Федерации, главный научный сотрудник
отдела административного законодательства
и процесса ФГНИУ «Институт
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации»



А.Ф. Ноздрачев

« 18 » 09 2026 г.

Сведения об организации:

Наименование: ИЗиСП

Адрес: 117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34

Телефон: +7 (499) 724-21-50

Электронная почта: adm1@izak.ru

