

*В объединенный диссертационный совет Д 999.125.02
на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им.
НИ. Лобачевского», ФГКОУ ВО
«Санкт-Петербургский университет Министерства
внутренних дел Российской Федерации»*

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

о диссертации Рысай Бориса Георгиевича на тему «Внесудебные формы разрешения административного спора», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право; административный процесс

Диссертация Б.Г. Рысай представляет собой научно-квалификационный труд, который способен внести ощутимый вклад в развитие административно-правовой доктрины, совершенствование законодательства и правоприменительной практики в сфере внесудебного разрешения административных споров благодаря всестороннему оригинальному авторскому подходу и полученным новым результатам.

Актуальность темы исследования не вызывает сомнений. Даже в самом демократическом государстве осуществление прав и свобод граждан в сфере публичного управления в силу разного рода субъективных и объективных причин может сталкиваться с неправомерным и необоснованным использованием властных полномочий. Подобные обстоятельства могут порождать конфликтные отношения между частными лицами и административными органами, получающие юридическое выражение в форме административно-правовых споров. Потребность урегулирования этих споров вызывает необходимость создания эффективных механизмов их разрешения. Одним из таких механизмов выступают внесудебные формы разрешения административного спора.

В современных условиях в число актуальных и приоритетных задач науки

административного права объективно выдвигается комплексное теоретическое осмысление и правовая регламентация альтернативных административному судопроизводству средств разрешения административных споров. Именно на это ориентирует Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (2001) государствам-членам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами». Надо отметить, что альтернативные (неюрисдикционные) средства разрешения административных споров отнюдь не заменяют административную юстицию, а дополняют ее, компенсируя присущие этому институту недостатки. Альтернативные процедуры разрешения споров имеют ряд значительных преимуществ: дешевизна, оперативность, возможность выбора сторонами «своего судьи», конфиденциальность, направленность на согласование имеющихся интересов, трансформацию конфликта в диалог об интересах. Они успешно используются во многих странах и получают необходимую законодательную регламентацию. Поэтому, вопросы возможности, пределов и особенностей их применения в отечественном законодательстве не должны оставаться на периферии административно-правовых исследований.

Таким образом, полагаем, что вышеназванные обстоятельства обуславливают не только актуальность, но и практическую значимость темы диссертационного исследования Б.Г. Рысай.

Научная новизна, научно-теоретическая и научно-практическая ценность диссертационной работы Б.Г. Рысай. Изучение и оценка результатов диссертационной работы позволяют сделать вывод, что данное исследование безусловно обладает научной новизной и имеет научно-практическую ценность.

Научная новизна исследования заключается в комплексном обосновании целостной совокупности аргументированных суждений о внесудебных формах разрешения административного спора, необходимости развития новых правовых технологий и эффективного механизма их реализации, а также разработке оригинальных предложений теоретического, практического и нормотворческого характера.

Научная новизна и научно-практическая ценность работы подтверждается следующими обстоятельствами:

- автором обоснована необходимость разработки новой парадигмы эффективности законодательства на базе существующих в стране экономических, социально-правовых и внешнеполитических реалий и изменившегося правосознания. В эту парадигму, безусловно, вписывается и проблема эффективности разрешения административного спора. Если говорить о необходимости развития новых внесудебных форм разрешения административного спора, как о способе повышения эффективности этого института, то конечно это развитие возможно только в рамках эффективного развития законодательства (с.23 - 28);

- в диссертационной работе на основе обобщающего анализа существующих определений и научных подходов предложена авторская дефиниция административно-правового спора, отличающаяся более широким содержанием и охватывающая основные характеристики административного спора – круг субъектов, предмет, сферу формализации, порядок разрешения (с.32-44);

- исходя из предложенной дефиниции автором весьма интересно и практически значимо представлена классификация внесудебных административных споров (с.45 - 47);

- в диссертационной работе предложено авторское определение понятия внесудебного разрешения административного спора (с. 57-58);

- заслуживает внимание авторское видение системы принципов административно-процессуального института внесудебного разрешения административных споров (с.59-74);

- в соответствии с современными реалиями правовой теории и практики можно говорить о поддержке авторской концепции эффективных внесудебных форм разрешения административных споров. К таковым автор относит: внесудебное разрешение административного спора государственными или муниципальными органами и их должностными лицами, медиацию

(посредничество), деятельность омбудсмана, процедуру примирения сторон (с.52);

- верной представляется оценка производства по рассмотрению административных жалоб в качестве элемента механизма внесудебного разрешения административного спора и предложения по его оптимизации (с. 90,93,109,111);

- заслуживают одобрения выводы соискателя об эффективном использовании в российской практике процедур рассмотрения административно-правовых споров, основанных на медиации и посредничестве (с. 52-55,112,127).

Указанные положения диссертации аргументированы, основаны на результатах проведенных исследований, критически оценены в сравнении с представленными в литературе суждениями по этой и близкой тематике. В целом можно констатировать, что в диссертации представлена оригинальная авторская концепция совершенствования и дальнейшего развития внесудебных форм разрешения административных споров посредством применения альтернативных способов их урегулирования.

Нормативная и эмпирическая основа диссертационной работы Б.Г. Рысай. Высокое научное качество работы подтверждается ее нормативной и эмпирической основой: законодательство Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты; законы субъектов Российской Федерации; международные правовые акты (Законодательный декрет от 4 марта 2010 г. № 28 О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах: Директива № 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза (принята в г. Страсбурге 21.05.2008), Рекомендация REC (2001)9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами); зарубежные нормативные акты (Закон Германии «О поддержке медиации и других процедур внесудебного урегулирования конфликтов» от 21 июля 2012 г., Закон Кыргызской Республики от 4 июня 2002

года «О судах аксакалов», Закон КНР от 01.01.2011 «О народной медиации»); соответствующая теме исследования судебная практика; информация официальных порталов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (kremlin.ru, donland.ru и др.), а также данные средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; официальные данные и статистическая информация по рассмотрению обращений граждан в системе государственного и муниципального управления; материалы анкетирования 100 государственных гражданских служащих – сотрудников подразделений органов исполнительной власти Российской Федерации, а также муниципальных служащих, рассматривающих административные споры во внесудебном порядке; аналитические обзоры и информационные материалы, представленные Правительством Ростовской области, Пенсионным фондом Российской Федерации, Центральным арбитражным комитетом Государственной корпорации «Росатом» и арбитражными комитетами дивизионов (с.190-196). Данные источники активно используются в процессе проведения научного исследования и обоснования научных выводов.

Практическая значимость диссертационной работы Б.Г. Рысай.

Диссертация обладает высокой практической ценностью в силу того, что позволяет вывести на качественно новый уровень понимание системы и методов внесудебного разрешения административных споров, что не может не оцениваться как важная предпосылка развития российской системы административной юстиции в целом.

Обладают значительной ценностью предложенные соискателем идеи относительно совершенствования законодательства Российской Федерации об оптимизации внесудебных форм разрешения административного спора (с. 13-16, 162-166). Результаты исследования, выводы и рекомендации могут эффективно применяться в деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также в рамках профессиональной деятельности в образовательных учреждениях высшего

образования.

Вышеизложенное определяет высокую практическую значимость диссертации Бориса Георгиевича.

Единоличный характер авторства диссертации, степень личного участия соискателя в получении результатов диссертации, соблюдение требований научной этики. Произведенное оппонентом внимательное и системное изучение диссертационной работы дает необходимые и достаточные основания для вывода о том, что данная диссертация является одним из первых в современной отечественной науке административного права и процесса диссертационных исследований, которое направлено на теоретическое обоснование внедрения и развития внесудебных форм разрешения административных споров посредством применения альтернативных способов их урегулирования, представляет значительный научный интерес не только для российской, но и для зарубежной административно-правовой науки, полностью отвечает требованиям пункта 10 Положения о присуждении ученых степеней относительно долженствования подготовки диссертации автором самостоятельно, относительно наличия в диссертации свидетельств личного вклада в науку, относительно долженствования аргументированности авторских решений соискателя.

В полной мере диссертация Б. Г. Рысай отвечает требованиям пунктов 14 и 30 Положения о присуждении ученых степеней относительно соблюдения научной этики. В диссертационном исследовании четко просматриваются авторские выводы и необходимым образом отмеченные цитатные и практические материалы авторов других исследований.

Обоснованность и достоверность научных положений, сформулированных в диссертации. Согласно пункту 10 Положения о присуждении ученых степеней, одним из ключевых элементов оценки научного качества диссертации является оценка обоснованности и аргументированности всех выводов и рекомендаций научного и практического характера, содержащихся в диссертации. По этому критерию диссертация Б.Г. Рысай

достойна достаточно высокой оценки. Методологическую основу оппонируемой диссертационной работы составило множество общенаучных и частно-научных исследовательских методов, которые соискатель весьма умело, корректно и эффективно применял. Описание соискателем на с. 7-8 логики его диссертационного исследования и примененной им исследовательской методологии полностью находит подтверждение в тексте работы. Обоснованность всех выводов и рекомендаций научного и практического характера, содержащихся в диссертации, не вызывает сомнений, подтверждается как использованной нормативной и эмпирической базой, так и качеством и степенью развернутости аргументации.

Положительно оценивая проведенное Б.Г. Рысай исследование, хотелось бы высказать и ряд замечаний и рекомендаций:

1. Третье положение, выносимое на защиту, посвящено определению понятия внесудебного разрешения административного спора. Оно не лишено дискуссионных моментов, но в целом заслуживает поддержки. Это предложение явилось результатом научно-теоретического исследования на страницах 46-56 диссертации. Полагаем, что результатом этой работы могла бы быть также четкая систем признаков, позволяющая проводить разграничение между основными формами административного спора по порядку их разрешения.

В этом контексте вызывает сожаление отсутствие в работе четкой теоретической интерпретации соотношения двух базовых категорий «внесудебный порядок» и «досудебный порядок», учитывая имеющиеся в литературе расхождения относительно содержательной трактовки этих категорий и использование в административно-процессуальном законодательстве термина «досудебный порядок». Думается, что продуктивной концептуализации этих понятий могло бы в значительной мере способствовать построение автором логически выверенного понятийного ряда, включающего также такие категории, как несудебный, административный и юрисдикционный порядки разрешения административных споров.

Возможность восполнить этот пробел может быть предоставлена соискателю непосредственно на защите диссертации.

2. В шестом положении, выносимом на защиту, автор вносит предложение о дополнении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ статьей 29.14. Само предложение нам представляется весьма интересным, но его оформление, на наш взгляд выглядит несколько недоработанным. Если бы автор оформил свою идею в виде завершенной сформулированной нормы (или совокупности норм), то тем самым более четко и содержательно изложил бы свою концепцию.

При этом в рамках действующего КоАП РФ спорным является утверждение автора о самой возможности административного спора в производстве по делам об административных правонарушениях (с. 57), поскольку спор предполагает наличие, как минимум двух сторон, а глава 25 КоАП и ст. 29.7 данного Кодекса не допускают участие в этом производстве второй стороны - лица, составившего протокол об административном правонарушении. С формальной стороны невозможность такого спора в этом производстве обусловлена отсутствием в КоАП принципа состязательности.

3. На с.111 диссертации соискатель высказывает мнение о необходимости реформирования института обращений граждан путем разработки и принятия нового Федерального закона «Об общих принципах реализации права на обращения граждан и организаций Российской Федерации». Думаем, что автору следовало подкрепить данное высказывание конкретными предложениями по формированию проекта такого нормативного акта, структуры и примерного содержания.

4. Заслугой диссертанта является обращение к исследованию процедуры медиации в системе внесудебного разрешения отдельных видов административных споров. Между тем, теоретические выводы по данному вопросу не доведены до качества завершенной модели процедуры медиации в указанной сфере, что не позволило автору в полной мере раскрыть механизм реализации данного способа урегулирования административных споров.

5. Недостатком представляется отсутствие сформулированных автором оценок относительно качества и эффективности законодательства, а также моделей медиации зарубежных стран англо-саксонской системы права.

Отмеченные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку работы. Автором внесен существенный личный вклад в совершенствование норм, регулирующих административные правоотношения, возникающие в связи с применением внесудебных форм разрешения административных споров. В связи с этим, на основании изучения текста диссертации, автореферата и опубликованных научных трудов соискателя можно сделать следующие выводы:

- диссертация Бориса Георгиевича Рысай написана самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку; работа не содержит некорректных заимствований, автор всегда ссылается на источник используемой информации (п. 10, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. Постановления от 28 августа 2017 г. № 1024);

- автореферат и научные труды Бориса Георгиевича Рысай (10 научных публикаций) в полной мере отражают основные положения его диссертации, публикации включают в себя необходимое количество статей (шесть) в рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки для опубликования основных положений кандидатских диссертаций (п. 11, 13 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. Постановления от 28 августа 2017 г. № 1024);

- диссертация Бориса Георгиевича Рысай представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для административно-правовой науки; она соответствует критериям, установленным ч. 2 п. 9 Положения о присуждении

ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. Постановления от 28 августа 2017 г. № 1024);

- автор диссертации – Борис Георгиевич Рысай заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 административное право; административный процесс (юридические науки).

«03» сентября 2018 года

Зеленцов Александр Борисович,

профессор кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», доктор юридических наук (научная специальность 12.00.01 - теория и история права и государства; история политических и правовых учений; 12.00.14 - административное право, финансовое право; информационное право), профессор (по кафедре административного и финансового права)

Подпись д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова заверяю:

к.ю.н. член секретариата диссертационного совета Д 999.067.02



Смирнова Н.А.

117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6;
8 (495) 434 -32-11, факс: 8 495 433 14 80;
Электронный адрес: _abzelentsov@yandex.ru