

**В диссертационный совет Д 999.125.02**  
созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского»,  
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»  
630950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента**  
**на диссертацию Константина Владимировича Давыдова на тему**  
**«Административные процедуры: концепция правового регулирования»,**  
**представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук**  
**по специальности 12.00.14 - Административное право;**  
**административный процесс (Нижний Новгород, 2020. – 655 с.)**

**Актуальность работы.** Диссертация К.В. Давыдова содержит концептуальное рассмотрение проблем административных процедур, их регулирования и реформирования. Анализ фундаментальных основ теории с учетом уже существующей, хоть и разрозненной, практики регулирования административно-процедурных отношений бесспорно является актуальной проблематикой.

Исследуемая соискателем тема привлекает внимание российских ученых в сфере административного права уже около 20 лет, хотя первые попытки ее осмысления предпринимались еще в советский период. Научно-практические конференции по административно-процедурной тематике также свидетельствуют о наличии интереса ученых к названной тематике. За последние годы актуальность темы значительно повысилась, поскольку существующие проблемы в регулировании административных процедур не

сказываются качественным образом на состоянии науки административного права (и самого публичного законодательства).

О важности исследования К.В. Давыдова говорят и законопроекты, которые вносились в Государственную Думу (в частности, депутатом В.В. Похмелкиным в 2001 и 2004 годах). Отклонение прежних законопроектов было обусловлено в том числе их недоработками, что очевидно свидетельствовало о низком уровне теоретических исследований административных процедур. На тот момент отсутствовало полное понимание административно-процедурных отношений, в виду чего принимать такой закон представлялось невозможным. И по этой причине исследование соискателя является актуальным и представляет особую ценность.

Практика и теория административных процедур неустанно будет привлекать внимание ученых и юристов, поскольку деятельность органов публичной администрации – неотъемлемая часть административного права, пронизывающая и другие отрасли. От качества разработки законодательства об административных процедурах напрямую зависит качество публичного управления, уровень гарантий и прав невластных субъектов.

Объективная необходимость детального и глубокого исследования указанной проблемы административных процедур объясняется отсутствием общего процедурного закона. Бесконечное количество административных регламентов, которые регулируют частные вопросы, практически не обращая внимание на общие, не оказывается на состоянии административно-процедурных отношений позитивным образом. Чрезмерная заурегулированность, бюрократия формируют негативное отношение у населения к публичной администрации, а также повышают уровень коррупции.

Соискатель справедливо подчеркивает, что административные регламенты привнесли многое для административного права, урегулировали многие вопросы и привели в какой-то более или менее порядок административные правоотношения, однако на данном этапе развития

необходимо сделать шаг вперед, реформировав административно-процедурное законодательство и качественно изменив его. Поскольку те же регламенты не решили и не способны решить проблемы «связывания» дискреции, установления правовых основ административных актов, отражения основных принципов современного административного права и, как результат – надлежащей защиты прав граждан. Более того, ресурсные затраты на разработку и внедрение регламентов представляются излишними. Это еще одна причина актуальности исследования К.В. Давыдова, который детально разъяснил существующие коллизии и проблемы. Работа автора представляется полной, современной и крайне важной.

Полагаем, что существующая модель регулирования административно-процедурных отношений уже исчерпала себя. Разрозненное законодательство, регулирующее конкретные процедуры (предоставления публичных услуг, контрольно-надзорных отношений, обжалования действий (бездействий) должностных лиц) не повышает эффективности регулирования, а приводит к стагнации.

Соискатель в своей работе систематизировал и обобщил существующие за десятки лет знания, предложил свою доктрину, которая не противоречит существующим положениям в законодательстве, и в то же время дополняет и раскрывает основополагающие положения, такие как: определение административного акта и административной процедуры, основные принципы и сфера действия общего процедурного закона.

Более того, К.В. Давыдов не просто подробно определил будущее действие федерального закона «Об административных процедурах», аргументировал необходимость его внедрения в российскую правовую действительность, систематизировал накопленные знания, но и предложил свой законопроект, который учитывает особенности национального административного права. Авторский проект представляет несомненную ценность и неоспоримую актуальность. Отметим, что автор не апроприировал существующие в других государствах законы о процедурах, а творчески учел

зарубежный опыт, предложив собственную оригинальную модель регулирования административных процедур.

Действительно, принятие такого законопроекта может способствовать как оперативности деятельности органов публичной администрации, так и повышению его эффективности. Соискатель верно отмечает, что речь идёт не просто об унификации разнородных административно-процедурных отношений и их объединении в одном законе, а об установлении общих принципов и порядка осуществления управленческой деятельности.

Есть все основания надеяться, что исследование К.В. Давыдова привлечет внимание законодателя, а его авторский законопроект станет фактом нашего административного законодательства.

Научная значимость диссертации также заключается в том, что соискатель проанализировал множество существующих подходов к пониманию административных процедур, раскрыл их, аргументированно опровергнув и обосновав ту, которую считает наиболее приемлемой. Автор не обошел вниманием и противников принятия общего федерального закона о процедурах, аргументированно объяснив несостоятельность их доводов. Обоснованным представляется заключение учёного по существующим терминологическим спорам по вопросам административного процесса и процедур. Следует поддержать диссертанта в том, что первостепенное значение имеет не понятийное определение отношений, а сущностное определение содержания правоотношений. Вопросы же терминологии, разумеется, тоже имеют значение, но в данном случае можно признать их вторичный характер.

Проведенное К.В. Давыдовым исследование затрагивает принципиальные и основополагающие вопросы не только доктрины административно-процедурного права, но и будущей модели российского административного законодательства в целом. Известно, что теория представляет особый интерес, когда она не просто объясняет явления, но может быть полезной на практике.

Именно это и характерно для диссертации К.В. Давыдова на соискание ученой степени доктора наук. В диссертации правильно определены объект и предмет исследования, что и позволило автору успешно достичь обозначенную в работе цель исследования и решить поставленные задачи.

**Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.** Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обоснованы в полной мере.

Методология работы свидетельствует о том, что соискатель не просто в общей форме сослался на научные принципы исследования и цитировал существующие труды, но и реально овладел методами научного познания. Автор достаточно полно и подробно выявил недостатки регулирования административно-процедурных отношений. При этом в исследовании качественно обосновываются и определяются основные положения, сформулированные в ходе проведенного анализа, и подкрепляются вескими научными, а также практическими аргументами.

Отметим, что умелое использование общенаучных и специальных методов научного познания позволило автору сформулировать важнейшие предложения и рекомендации, которые необходимо внедрять в российскую правовую действительность.

Автор использовал различные методы. Одним из несомненных достоинств диссертации является использование сравнительно-правового метода исследования. Исключительно важно правильно понимать, как регламентируются административные процедуры в других государствах, как это работает, сколько времени и эффективно ли, ведь это может послужить отправной точкой для реформирования российского законодательства.

**Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.** Достоверность содержания диссертации и выводов соискателя основывается на весьма обширной теоретической и эмпирической базе (около пятисот научных,

нормативных и судебных источников). Автор всесторонне подошел к исследованию, учитывая не только теорию и законодательство, но и практику правоприменения, а также обширный зарубежный опыт. Такой подход в контексте темы делает работу особенно ценной.

В диссертации использовались нормативные акты различного уровня и юридической силы, в процессе исследования автор изучил и проанализировал предлагаемые ранее законопроекты по вопросам административных процедур, отзывы Правительства и других государственных органов, научных учреждений, а также самостоятельно выявил его недостатки, что позволило учесть это при разработке собственного законопроекта.

Еще раз стоит обратить внимание на глубокий и подробный анализ зарубежного законодательства. Автор ссылается на первоисточники, изучает нормативную базу, проводит сравнительный анализ. И всё это подтверждается ссылками на конкретные документы, что подчеркивает фундаментальность и достоверность работы.

Противоречия в работе не усматриваются, что говорит о высоком уровне и тщательности проведенного исследования. Каждый сделанный автором вывод основан на анализе научных работ и нормативных актов, отсутствуют необоснованные утверждения.

**Научная новизна исследования.** Научные положения, выводы и предложения для совершенствования правового регулирования административных процедур, сформулированные в рамках диссертационного исследования, в полной мере отвечают критериям научной новизны. Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней впервые с позиции административно-правовой науки:

- а) проведено комплексное научное исследование, разработана новая концепция правового регулирования;
- б) разработан актуальный и полный законопроект об административных процедурах, учитывающий российскую специфику современного административного права;

в) сформулирован авторский подход к выделению основных проблем соответствующего законодательства и путей их разрешения, а также по его дальнейшему развитию.

Элементы новизны пронизывают всю работу, чувствуется принципиально новый подход к исследованию, свежий взгляд и собственное видение проблемы. Это является несомненным достоинством работы. Соискатель верно отметил, что усложнившаяся параллельно с эволюцией всего публичного управления сущность административных процедур уже не может раскрываться исключительно через призму рационализации деятельности государственных органов. Современные административные процедуры являются не просто последовательностью совершаемых должностными лицами действий. Важнейшее значение имеет фундамент, основанный на правозащитных идеях, который представляет невластным субъектам обязательные гарантии прав, необходимые для отстаивания своих интересов во взаимодействии с публичной администрацией.

Теоретическая значимость диссертационной работы, выполненная К.В. Давыдовым, обусловлена прежде всего тем, что она может перевести научные дискуссии, продолжающиеся десятки лет, на следующий уровень изучения соответствующей юридической материи. Ведь рассогласованность позиций на протяжении стольких лет среди ученых в принципиальных вопросах оказывается не самым благоприятным образом как на доктрине, так и на законодательстве. Диссертационное исследование К.В. Давыдова демонстрирует обоснованную и внутренне непротиворечивую концепцию административных процедур.

Сильной стороной исследования, подчеркнем еще раз, является его ориентация на конкретный практический результат в виде проекта федерального закона об административных процедурах. Разработанный соискателем законопроект является еще одним подтверждением новизны исследования. Документ, ранее вносимый в Государственную Думу

В.В. Похмелкиным, не имеет практически ничего общего с законопроектом К.В. Давыдова.

Соискатель создал принципиально новую концепцию, учитывающую нюансы российской правовой действительности и положительный опыт других государств. Автором сделан упор на фундаментальные положения, определяющие «работу» административных процедур. Законопроект не прописывает по пунктам все отношения, которые относятся к административно-процедурным, а только устанавливает общие признаки. Это представляется правильным ввиду объективно меняющихся отношений.

Научная новизна диссертационного исследования непосредственно отражена в выносимых на защиту положениях, в которых отражены предложения по решению многих современных проблем административно-правовой науки и административной практики, касающиеся правового регулирования деятельности органов публичной администрации.

По сути автор реально пополняет отечественную науку административного права недостающими для нее элементами – признаками административных процедур; собственно административными процедурами; моделью правового регулирования административных процедур и др.

Отдельно отметим: в четвертой и пятой главах диссертации раскрываются оригинальные позиции в части понимания административного акта и административно-дисcretionальных полномочий. К проблеме дискреции ученые относятся особенно осторожно, ведь зачастую она является коррупциогенным фактором. Однако К.В. Давыдов подробно и обоснованно разъяснил случаи, при которых такая дискреция допустима и даже необходима. Такой подход на первый взгляд оспорим, но все же с позицией соискателя следует согласиться. Невозможно в управленческой деятельности урегулировать всё, в частности по этой причине и необходимо усмотрение.

Заслуживают внимания практико-ориентированные выводы и предложения автора. Еще раз подчеркнем значимость разработанного и предложенного соискателем законопроекта. Его принятие в действительности

может вывести государственное управление в России на новый уровень. Хорошо известно, что в настоящее время российское законодательство качественно отстает от соответствующего законодательства многих зарубежных государств. А принятие представленного закона может существенно повысить эффективность публичного управления. Более того, такой рывок еще на шаг приблизит российское государство к правовому. Важно понимать, что в условиях отсутствия внятного регулирования деятельности публичной администрации, административного статуса невластного субъекта нельзя говорить о высоком уровне правовой защиты населения и возможности качественной и оперативной защиты нарушенных прав.

Работу отличает умение автора убедительно и всесторонне аргументировать свою позицию, корректное ведение полемики, четкий и ясный язык изложения. Это усиливает присущие работе обоснованность и достоверность авторских выводов и рекомендаций.

Отмеченные достоинства позволяют оценить диссертацию К.В. Давыдова весьма положительно и сделать вывод о том, что она выполнена с соблюдением всех требований, предъявляемых к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук. Содержание диссертации замечаний принципиального характера не вызывает. Есть вопросы, по которым прошу автора дать пояснения на защите диссертации на заседании объединенного диссертационного совета.

1. Диссидентант в параграфе, посвященном местоположению законодательства об административных процедурах в системе публичного права, затронул вопрос о соотношении такового с законодательством об обращениях граждан и их организаций. Действительно, эта проблема представляется исключительно важной в случае реализации авторских предложений. В науке административного права можно сказать большинством ученых федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об организации

предоставления государственных и муниципальных услуг», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» рассматриваются как прочный законодательный фундамент существующих административных процедур. Они вполне удовлетворительно обеспечивают надлежащее взаимодействие граждан и публичной администрации и их организаций. Из диссертационных положений о месте законодательства об административных процедурах в системе публичного права не совсем ясно его соотношение с указанными федеральными законами. И из текста, приведенного в приложении к диссертации проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» не совсем понятна позиция автора по данному вопросу. Хотелось бы, чтобы К.В. Давыдов уточнил свое видение судьбы указанных законов в случае принятия общего закона об административных процедурах.

2. Автор работы справедливо отмечает, что административные регламенты представляют собой устаревшую модель регулирования административных процедур. Действительно, федеральный закон об административных процедурах способен улучшить состояние административно-процедурных отношений. Однако, как представляется, диссертант не очень ясно отвечает на вопрос о соотношении административных регламентов и общего закона. Вряд ли имеет смысл оставлять в существующем виде регламентное регулирование, иначе значение процедурного закона будет приижено, поскольку публичная администрация будет по привычке приоритетно использовать подзаконные акты регулирования в своей деятельности.

Очевидно они подлежат отмене, но в каком порядке и в какие сроки? Вряд ли возможно без каких-либо рекомендаций полностью и одномоментно

ликвидировать эту модель регулирования. Необходим какой-то порядок отмены. Должен ли на законодательном уровне быть запрет на разработку новых регламентов, чтобы предотвратить их потенциально возможное количественное увеличение? Или же соискатель считает данную меру чрезмерной? Имеет ли смысл Правительству Российской Федерации издать нормативный акт, который бы во исполнение закона об административных процедурах определял этапы отмены административных регламентов?

Это важные вопросы, которые неизбежно возникают при принятии федерального закона «Об административных процедурах». Некоторые из них требуют отдельного внимания и исследования. И исследователь избранной темы должен дать научные ответы на эти вопросы. Хотелось бы поподробнее узнать точку зрения диссертанта по данной проблеме.

3. Диссертант обоснованно указывает на то, что именно формы управлеченческих действий придают смысл административной процедуре. Неудивительно, что целая глава (четвертая) посвящена соответствующей проблематике. Вместе с тем представляется несколько неоправданным сужение всего многообразия таких форм исключительно к административным актам. Полагаем, что федеральный закон «Об административных процедурах» представляет собой уникальную возможность нормативно закрепить такой механизм, как публичный договор. Эта проблема является насущной и актуальной, вызывает дискуссии не первый год. Ряд зарубежных государств успешно регламентирует этот институт процедурным законом.

Заключение административного договора фактически представляет собой всю ту же последовательность действий, как и при принятии административного акта. Сущность отношений крайне схожа, ровно по этой причине некоторые страны распространяют сферу действия закона о процедурах на отношения, связанные с заключением административно-правового договора. Уделить этому отдельное внимание видится рациональным и аргументированным. Дискуссия о принадлежности публичных договоров к гражданскому или административному праву требует

разрешения. Хотелось бы узнать мнение диссертанта по данному вопросу и услышать более подробные аргументы в пользу избранной им позиции.

4. Сильной стороной проведенного К.В. Давыдовым диссертационного исследования, как уже отмечалось, является изучение автором большого числа источников, в том числе иностранных. Особо следует подчеркнуть тот факт, что диссертант обращается к первоисточникам, зачастую совершенно не знакомым российской юридической доктрине. Однако, широко вводя в научный оборот ранее не известные зарубежные нормативные акты и научные публикации иностранных коллег, диссертант иногда приводит лишь цитаты на иностранных языках, без перевода, что представляется не вполне корректным, и в чем можно упрекнуть автора.

Естественно, указанные замечания и пожелания не влияют на общую положительную оценку оппонируемого диссертационного исследования и не снижают его научную состоятельность, теоретическую и практическую значимость.

**Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней.**

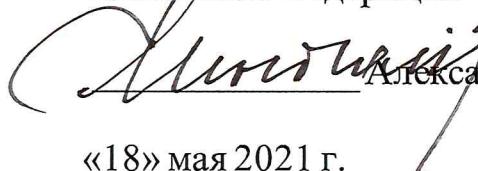
Диссертация К.В. Давыдова характеризуется внутренним единством и логической структурой, представляет собой завершенное, самостоятельное и весьма глубокое научное исследование актуальных проблем, назревших в сфере регламентации административных процедур деятельности органов исполнительной власти.

Диссертация К.В. Давыдова «Административные процедуры: концепция правового регулирования» отвечает требованиям, установленным в пунктах 9, 10, 11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 01.10.2018, с изм. от 26.05.2020). Данное диссертационное исследование является научно-квалификационной работой, содержащей решение имеющей существенное значение для развития российского публичного права научной задачи; а ее автор Константин

Владимирович Давыдов заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

**Официальный оппонент:**

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



Александр Филиппович Ноздрачев

«18» мая 2021 г.

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение  
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации»

117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34

Телефон: 8 (495) 719-70-00

Email: adm1@izak.ru

