

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

Актуальность избранной темы. Выбранная К.В. Давыдовым тема диссертационного исследования является весьма актуальной и значимой для науки административного права. Согласно положениям Конституции Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Идея правового государства стала предопределяющим импульсом к поступательному становлению административного законодательства по пути модернизации системы государственного управления. Однако снижение административного давления на граждан и юридических лиц, пересмотр полномочий и функций органов исполнительной власти, а также совершенствование их реализации в рамках проведенной административной реформы государственного управления недостаточно для обеспечения полноценной работы механизма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Изучаемая К. В. Давыдовым проблематика на протяжении длительного времени относится к числу приоритетных в теоретическом и практическом аспектах. Современные реалии таковы, что российский правопорядок преимущественно устремлен на регламентирование внутриорганизационных отношений публичной администрации. Разработка и принятие административных регламентов оказалось мнимым восполнением существующих законодательных пробелов. Разрозненность нынешнего законодательства, охватывающего институт административных процедур, является порождением противоречий не

только для правоприменителей, но и по отношению к гражданам и юридическим лицам.

Прежняя неподготовленность законодателя есть следствие отсутствия понимания правовой природы административно-процедурной деятельности. Многовариантность подходов к теории административного процесса значительным образом повлияла на теорию административных процедур. В то же время, последняя имеет лишь предпосылки к надлежащему становлению.

Таким образом, формирование правового регулирования института административных процедур — это основополагающая тенденция развития современного административного права. Аргументируя актуальность и значимость темы диссертационного исследования, К. В. Давыдов верно выбрал в качестве цели научной работы разработку концепции теории и практики правового регулирования административных процедур, чему в полной мере отвечают поставленные диссертантом задачи исследования.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Ознакомление с диссертацией позволяет прийти к выводу, что поставленная цель исследования достигнута, а задачи решены. Содержание исследования, объем и разнообразие использованных источников, наглядность практических результатов, концентрированно представленные в виде авторского проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», свидетельствуют о проведении серьезного научного анализа. Сформулированные автором выводы и предложения расширяют основные положения теории административного права и процесса, комплексно раскрывают содержание правового института административных процедур с позиций обеспечения законности и верховенства права, соблюдения условий защиты прав и свобод человека и гражданина, повышения эффективности деятельности органов публичной администрации.

Методологической основой исследования стала весьма полная и репрезентативная система философских, общих и специально-научных

методов, включая диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, методы анализа и синтеза, метод абдукции. Вся система использованных методов познания направлена на решение поставленных задач и достижение цели научной работы.

Необходимо отметить, что специальные юридические методы способствовали формированию единой, внутренне непротиворечивой правовой теории, определению понятий и исследованию сущности правовых явлений. Большую роль в оппонируемом исследовании сыграл историко-правовой метод, позволивший провести ретроспективный анализ правового регулирования административных процессуальных отношений и проследить пути его развития. Наконец, отдельно стоит отметить значимость сравнительно-правового метода, с помощью которого границы исследования вышли далеко за пределы только лишь российских реалий и охватили многие основные правовые системы. Что в свою очередь позволило выявить и сопоставить достоинства и недостатки, в том числе – пробелы правового регулирования административных процедур как в России, так и в зарубежных странах, установить тенденции дальнейшего развития и совершенствования соответствующего законодательства и практики его применения с учетом опыта зарубежных государств. Это особенно важно в контексте дефицита сравнительно-правовых исследований в российской науке административного права.

Достоверность и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждаются анализом судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов различных звеньев судебной системы, решений Европейского Суда по правам человека и иных иностранных судов, проектов нормативных правовых актов, аналитических данных органов государственной власти Российской Федерации.

Теоретическая составляющая диссертации представлена трудами ведущих исследователей теории права, ученых-административистов, специалистов в иных отраслях юридической науки, в том числе зарубежных ученых. Соискателем были изучены основные исследования по общим вопросам и отдельным аспектам административного процесса, института административных процедур; проанализированы иностранные исследовательские работы и нормативные правовые акты. Кроме того, теоретические и практические положения диссертационного исследования прошли надлежащую апробацию.

Во-первых, таковые представлялись научному сообществу в форме докладов и выступлений на различных научно-практических конференциях, в том числе: Международной научно-практической конференции «Административные процедуры: проблемы правового регулирования» (г. Москва, Московский государственный университет имени О. Е. Кутафина, 28 ноября 2019 г.), Международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития» (г. Москва, Российской государственный университет правосудия, Верховный Суд Российской Федерации, 20-21 сентября 2018 г.), Международной научно-практической конференции «Современные проблемы административного права, процесса и процедур» (г. Новосибирск, Сибирский университет потребительской кооперации, 14-15 мая 2018 г.), VII международной научно-практической конференции «Усмотрение и оценочные понятия» (Кыргызстан, г. Бишкек, Германское общество по международному сотрудничеству, 3-4 ноября 2016 г.), Международной научно-практической конференции «Административные процедуры: сравнительно-правовой аспект» (г. Омск, Омская юридическая академия, 26-27 мая 2016 г.), I Международной научно-практической конференции «Административные процедуры: мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета, 7-8 апреля 2015 г.), V международной научно-практической конференции «Административная юстиция как залог модернизации государственного управления и устойчивого

экономического развития» (Кыргызстан, г. Бишкек, Германское общество по международному сотрудничеству, 13-14 ноября 2014 г.). Во-вторых, необходимо отметить, что по теме диссертационного исследования автором подготовлены 39 научных публикаций общим объемом около 95 п.л., в том числе 2 монографии, главы в 2 учебниках и 18 статей в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий для опубликования научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук. В-третьих, в период 2019-2020 гг. при поддержке Национальной ассоциации административистов России в профессиональном юридическом сообществе проходило обсуждение инициативного проекта К.В. Давыдова федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации». Наконец, в-четвертых, материалы оппонируемой диссертации использовались при реализации образовательных программ высшего образования по направлениям подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), 40.04.01 Юриспруденция (уровень магистратуры), 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре) и по специальности 40.05.04 Судебная и прокурорская деятельность (уровень специалитета) по учебным дисциплинам «Административное право», «Административные процедуры» и «Административное судопроизводство» (в частности, в Воронежском государственном университете).

Научная новизна исследования состоит в том, что в диссертации отмечено и доказано важное значение правового института административных процедур в системе административного права. Соискателем аргументирована потребность в кардинальном изменении подхода к сущности административной процедуры, с учетом системы принципов административного права и административных процедур, закрепления общих прав граждан и организаций на участие в рассмотрении административного дела; сформулированы основные требования к правовому регулированию института административных актов в законодательстве об административных процедурах. В диссертации содержатся авторские формулировки, которые обогащают теорию и уточняют

понятийный аппарат административного права и процесса: это «позитивная внешняя административная процедура» (с. 75), определение видов административных процедур в условиях российского правопорядка (с. 76-116), выработка общих (с. 148-182) и специальных (с. 182-205) принципов административных процедур, предлагается авторская разработка структуры административной процедуры (с. 274-275) и так далее.

Официальному оппоненту особенно импонируют следующие основополагающие идеи диссертационного исследования.

Во-первых, тезис о том, что административные процедуры выступают «связующим звеном» между различными административно-правовыми феноменами и служат средством для реализации требований принципов административного права. Будучи урегулированными административным законодательством, административные процедуры «пронизывают» все основные его институты и обеспечивают их единство, взаимосогласованность. Таким образом, теория административных процедур является важной частью теории административного права, а законодательство об административных процедурах способствует систематизации (кодификации) законодательства о государственном управлении (с. 55, 70-71).

Во-вторых, доказанная необходимость закрепления в законодательстве об административных процедурах следующих универсальных принципов административного права: законности, справедливости, равенства, пропорциональности (соразмерности), принципа правовой гарантированности (правовой стабильности) (с. 148-181).

В-третьих, рекомендация закреплении в российском законодательстве следующей системы прав и обязанностей заинтересованных в разрешении дела участников административной процедуры: права на возбуждение административной процедуры, права на участие в рассмотрении административного дела, права на представителя, права на итоговое решение, права прекратить процедуру, обязанности содействия в доказывании, обязанности соблю-

дения требований к оформлению документов, обязанности соблюдения общественного порядка, обязанности явки на рассмотрение административного дела (с. 292-313).

В-четвертых, доказанная необходимость регулирования института административных актов в законодательстве об административных процедурах путем закрепления: 1) понятия и признаков административных актов; 2) отдельных видов административных актов; 3) требований к административным актам (в том числе обоснования принимаемых решений); 4) норм о юридической силе и действии административных актов (вступлении в силу, приостановления действия, прекращения действия); 5) положений о действительности, дефектности и недействительности административных актов; 6) правил отмены административных актов (с. 346-348).

В-пятых, стоит поддержать мысль о том, что общие законы об административных процедурах являются важнейшими кодификациями регулятивного административного права, обеспечивающими совершенствование государственного управления и защиту прав граждан (организаций) во взаимоотношениях с публичной администрацией. Считаем настоящей научной находкой сформулированный К.В. Давыдовым в качестве критерия содержательной полноты закона об административных процедурах «тройной тест». «Полноценный» закон должен одновременно регулировать три важнейших блока общественных отношений и, соответственно, устанавливать:

- 1) принципы административного права и административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся по сути принципами публичного управления);
- 2) собственно административную процедуру, ее стадии (правила возбуждения процедуры, принятия административного акта, прекращения процедуры, исполнения решения, статус ее участников, правила о доказательствах и доказывании);

3) материальные нормы об административных актах (с. 420-421, 451-452).

Наконец, официальному оппоненту крайне импонирует мысль диссертанта о том, что российскому законодателю следует отказаться от попыток «связывания» административного усмотрения антикоррупционными требованиями, а также множеством процедурных правил (преимущественно подзаконного характера) в отрыве от принципов административного права и материальных норм об административных актах; действительная задача должна заключаться в создании прочного законодательного фундамента в виде административных процедур, соответствующих «тройному тесту», а следовательно, позволяющих надлежаще легализовать административное усмотрение (с. 488-489). Вообще, необходимо отметить широту и многогранность исследования, охватывающего, развивающего и конкретизирующего такие крупные институты и части административного права, как: публичная администрация; органы публичной власти; административный акт; административная процедура; общие принципы административного права и административных процедур; сфера административных и иных публичных правоотношений; административная юстиция; решение задач и обеспечение принципов административного права, процесса и процедур; административно-процедурная форма; взаимодействие общих правил административных процедур и рассмотрения административных дел; стадии и участники административных процедур.

Столь многоплановый характер предмета исследования позволил подлинно системно подойти к анализу административных процедур как одного из центральных элементов всего административного права. Неудивительно, что это в свою очередь привело к расширению знания по одной из важнейших проблем современного административного права – вопросу о структуре и перспективах кодификации общей части административного права за счет создания законодательного фундамента позитивной управленческой деятельности публичной администрации. При этом наука российского административного

права пополнилась по сути новыми для нее элементами: принципами административного права и принципами административных процедур, а также собственно административными процедурами. Не будет преувеличением также утверждение о том, что несмотря на кажущуюся полноту работ по тематике форм управленческих действий данное диссертационное исследование позволило по-новому раскрыть проблематику административных актов как правового итога административных процедур, подчиняющегося единому с ними режиму правового регулирования. Указанные институты – недостающее звено в системе российского административного права, связывающее воедино совокупность взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданами и организациями.

Наконец, важным подтверждением научной новизны проведенного исследования служит разработанный К.В. Давыдовым проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» (с. 603-655 диссертационной работы).

В то же время, в докторской диссертации Константина Владимировича Давыдова, как и в любой исследовательской работе, посвященной сложной проблематике, можно встретить **положения и выводы, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации**.

1. Диссертационное исследование К.В. Давыдова посвящено универсальной проблематике административных процедур. Понятна конкретизация предмета в части «отсечения» процедур деятельности законодательных и (в меньшей степени) судебных органов. Действительно, именно процедуры органов исполнительной власти наиболее полно коррелируют с предметом административного права. Однако основной объем оппонируемой диссертации посвящен почти исключительно внешнеуправленческим правоприменительным процедурам. Хотелось бы еще раз услышать аргументы диссертанта в связи со столь ярко выраженным акцентом исследования.

2. Совершенно справедливо, что последний параграф пятой главы посвящен проблемам и перспективам правового регулирования административных

процедур в Российской Федерации. Вся логика исследования К.В. Давыдова направлена на решение конкретной и одновременно весьма амбициозной проблемы – создания полноценного правового механизма регулирования административных процедур в первую очередь в отечественной правовой системе. При этом концентрированным выражением соответствующей концепции, как представляется, является авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», приведенный в приложении (с. 603-655). Вместе с тем полагаем, что анализу последнего могло быть уделено больше внимания в самой диссертации.

3. В рамках анализа универсальных принципов административного права диссертант в части принципа пропорциональности (соподчиненности) делает следующее утверждение: «...российские суды декларируют этот принцип, не до конца понимая его содержание. По сути, тест на пропорциональность не применяется в российской правовой системе; суды лишь используют красивый иностранный термин, фактически рассуждая о справедливости, разумности, приемлемости (или, соответственно, несправедливости, неразумности, неприемлемости) тех или иных мер» (с. 165). Вместе с тем практика, например, Конституционного Суда РФ изобилует апелляциями к принципу соподчиненности. В связи с этим хотелось бы, чтобы диссертант более подробно обосновал данное утверждение.

4. Одной из сильных сторон оппонируемой диссертации является практический беспрецедентное для российской науки административного права использование сравнительно-правовых методов, с использованием ранее совершенно не изученных первоисточников. Диссертант тщательно проанализировал законодательство, судебную практику и научную литературу нескольких десятков стран. Однако, на наш взгляд, анализу процедурного законодательства США можно было уделить несколько больше внимания.

5. При всей логичности избранной концепции диссертант не смог избежать определенных противоречий, связанных с тем, что он до конца так и не

определился с местом судопроизводства по административным делам в системе административных процедур (если сравнить содержание текста на страницах работы, например, 193 и др. с авторским законопроектом в Приложении к работе). Хотелось бы на защите услышать совершенно четкий ответ на вопрос о том, является ли административное судопроизводство административной процедурой и, соответственно, в более широком смысле: что есть процедура – часть материального административного права, или элемент административного процесса?

Вместе с тем необходимо отметить: указанные замечания, вопросы и предложения сами носят дискуссионный характер и ни в малейшей степени не снижают высокого уровня проведенного К.В. Давыдовым диссертационного исследования.

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

Цель и задачи исследования, определенные в диссертации, успешно решены. Выводы и предложения автора должным образом аргументированы и безусловно будут востребованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Опубликованные автором монографии, учебные пособия и статьи по теме исследования отражают основные идеи диссертационной работы.

Сформулированные соискателем теоретические и практические выводы вносят существенный вклад в развитие теории административного права. Результаты проведенных исследований обладают достаточной научной новизной, обогащают теоретические представления об исследуемой проблеме и представляют несомненный интерес для ее дальнейшего изучения.

Можно сделать вывод, что К.В. Давыдов провел самостоятельное целостное монографическое исследование, содержащее решение научной проблемы, имеющей важное социально-экономическое значение. Автореферат диссертации отражает ее содержание, включает все необходимые для такого

рода работ элементы, дает полное представление о сущности проведенного автором исследования.

Таким образом, диссертация Давыдова Константина Владимировича на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования» является завершенной научно-квалификационной работой, которая вносит существенный вклад в науку административного права и административного процесса, отвечает требованиям, предъявляемым к диссертационным работам на соискание ученой степени доктора наук (пп. 9, 10, 11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 01 октября 2018 г., с изм. от 26 мая 2020 г.)), а ее автор – Давыдов Константин Владимирович – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

Заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета имени А.А. Хмырова Кубанского государственного университета, доктор юридических наук,

(специальность: 12.00.14 –

Административное право; финансовое право; информационное право),

профессор

18.05.2021

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кубанский государственный университет»;

350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149;

+7 (861) 262-35-09;

jeklouparev@yandex.ru

E-mail: rector@kubsu.ru

Евгений Борисович Лупарев

