

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 избранной темы исследования. Проведенное К.В. Давыдовым исследование посвящено актуальному в теоретическом и практическом отношениях вопросу современного административного права. Одной из важных проблем, поставленных еще с началом административной реформы в Российской Федерации, была проблема повышения эффективности качества предоставления публичных услуг населению; оптимизации взаимодействия между гражданами и организациями – с одной стороны, и органами публичной власти – с другой. Однако сформировавшаяся к настоящему времени отечественная модель правового регулирования института административных процедур направлена, скорее, на регламентирование внутриорганизационных отношений органа государственной власти, нежели на выработку механизма законодательного регулирования процедур взаимодействия публич-

ной администрации с гражданами и организациями. Вне всякого сомнения, такие отношения затрагивают значительную часть российского общества, а, следовательно, нуждаются в закреплении за последним рядом процедурных прав и гарантий посредством создания надлежащего законодательного фундамента.

Следует согласиться с автором, что как в законодательстве, так и в специальной литературе до настоящего времени не проработаны вопросы существования непротиворечивой теории административных процедур, охватывающей многообразие всех процедур и связанных с ними правовых явлений. Огромное число подзаконных нормативных правовых актов обусловило возникновение противоречий в области обеспечения законности и прозрачности, легитимации административных решений и формировании правовых рамок административного усмотрения.

Отсутствие необходимых научных проработок не способствует обеспечению полноценной работы механизма реализации прав и свобод человека и гражданина, более того – ставит под сомнение логическую завершенность административной реформы в Российской Федерации. Представляется, что идея надлежащего правового регулирования института административных процедур в Российской Федерации станет важной вехой в дальнейшем развитии науки современного российского административного права.

Вышеизложенное обусловило актуальность, значимость и своевременность темы проведенного К.В. Давыдовым и представленного к защите диссертационного исследования.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Научные положения, сформулированные в диссертации, надлежаще обоснованы. Методологическую основу исследования К. В. Давыдова составили философские, общие и специально-научные методы, такие как диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, методы анализа и синтеза, метод абдукции. Специальные юридические методы также способствовали форми-

рованию единой, внутренней непротиворечивой правовой теории, определению понятий и исследованию сущности правовых явлений.

Умелое использование всей названной системы методов научного познания позволило автору сформулировать весомые предложения и рекомендации, которые целесообразно использовать как в правотворчестве, так и в правоприменительной практике.

Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, обусловлена репрезентативностью и обширностью теоретической, нормативной и эмпирической базы исследования. Как следует из диссертации, теоретическую основу исследования составили научные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области общей теории права, административного и других отраслей права. В частности, в работе использованы научные выводы авторов, исследовавших проблематику юридического процесса; теорию административного процесса рубежа XIX-XX вв.; труды по общим вопросам административного права, процесса и процедур советских и современных российских исследователей. Автором также изучены основные монографические (в том числе диссертационные) исследования по общим вопросам, отдельных видам или аспектам феномена административных процедур. Также соискателем были проанализированы иностранные исследовательские работы и нормативные акты, отдельные из которых анализировались в отечественной науке административного права впервые.

Нормативная основа исследования включила в себя положения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, нормативных правовых актов правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также международных договоров, нормативных правовых актов иностранных государств и наднациональных органов Европейского Союза.

Эмпирическая база исследования представлена в виде 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.

Достоверность научных выводов и положений также подтверждается надлежащей их апробацией в 39 научных работах общим объемом около 95 п.л., в том числе, в 2 монографиях, главах 2 учебников и 18 статьях в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий для опубликования научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в российской юридической науке разработана комплексная последовательная концепция правового регулирования административных процедур. Принципиально новым является рассмотрение административных процедур как института, неразрывно связанного и с принципами административного права, и с административными актами. Кроме этого, исследование позволило не только установить основные элементы содержания и внутреннюю логику развития административных процедур, но и расширить представление о структуре и перспективах кодификации общей части административного права за счет создания законодательного фундамента позитивной управленческой деятельности публичной администрации.

Уже в первой главе исследования «Общая характеристика административных процедур» автором достигнут заметный научный результат: проанализированы исторические предпосылки становления правового института, определены понятие и сущность административных процедур, а также их виды. Исследование автором основных существующих теорий административного процесса показало отсутствие полноценной доктрины, которая могла бы

стать теоретической основой российского законодательства об административных процедурах. «Ограничительные» подходы не могут включать в себя процедуры бесспорной деятельности органов исполнительной власти. В этом смысле «управленческая» теория представляется более прогрессивной. Однако диссертант справедливо утверждает, что автаркичность, замкнутость исключительно на отечественной правовой реальности большинства советских и постсоветских исследований по данной проблематике административного процесса и процедур при игнорировании прогрессивного зарубежного опыта привели к тому, что полноценная теория административных процедур (а значит, и их правовая основа) в России так и не возникла.

Научная заинтересованность к исследованию юридической процедуры была обусловлена тем, что данный феномен является не только видным гарантом и необходимым условием практического действия права, но и средством эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина. В то же время, всякая юридическая процедура может быть рассмотрена в контексте одной из ранее упомянутых теорий административного процесса. Заслуживает внимания и дальнейшего научного осмысления вывод соискателя, что в настоящее время понимание административных процедур производно от сущности и объема понятия административного процесса. По результатам проведенного исследования К.В. Давыдов формулирует авторское понимание термина «позитивная внешнеуправленческая процедура», что также является шагом в выработке общей научной теории административных процедур.

К несомненной заслуге диссертанта в развитии теории административных процедур следует отнести основанный на изучении сложившейся ситуации вывод, что закрепление в законодательстве классификации административных процедур по сложности на упрощенные и усложненные необходимо для гармоничного обеспечения права граждан (организаций) на участие в рассмотрении административного дела.

Во второй главе диссертации «Принципы административных процедур» анализируются вопросы обеспечения надлежащего функционирования механизма правового регулирования административных процедур.

Рассматривая заявленную проблематику, соискатель аргументирует позицию о том, что перечень принципов административных процедур должен предстать в форме квинтэссенции основополагающих традиционных процедурных начал и новых веяний развития законодательства об административных процедурах. Предложенный перечень универсальных принципов административных процедур не является исчерпывающим, однако свидетельствует о наполненности системы. Вместе с этим в работе проанализированы не только специальные принципы административных процедур, но и проведен сравнительный анализ зарубежных теорий административных процедур. Зарубежная доктрина «хорошего (надлежащего) управления» строится на началах законности и верховенства права, а соблюдение процедурных принципов провозглашает защиту прав и свобод человека и гражданина, способствует повышению эффективности деятельности органов государственной власти. По аргументированному мнению К.В. Давыдова, большинство процедурных требований названной доктрины уже реализованы в российском административном судопроизводстве и административном юрисдикционном процессе. Таким образом, существующий в российском праве пробел в части позитивных административных процедур, несмотря на его масштабность, вполне преодолим правовыми средствами.

Анализу структуры и содержания административной процедуры посвящена третья глава диссертации К. В. Давыдова. Импонирует обоснованный вывод автора о том, что существующая структура российской позитивной процедуры в настоящее время носит парадоксальный характер, а значит, должна быть гармонизирована путем приведения в соответствие их стадий с основными процедурными гарантиями прав невластных участников. В этом смысле рациональная и эффективная правовая регламентация отношений с участием невластных субъектов и публичной администрации находится в за-

висимости с реальным правовым статусом лиц, а также существующим уровнем защиты прав и свобод адресатов административных актов в управлеченческой системе. Можно согласиться с мнением диссертанта о целесообразности закрепления в российском административном законодательстве системы прав и обязанностей заинтересованных в разрешении дела участников административной процедуры.

Значимую научную и практическую значимость представляет, по мнению официального оппонента, также и четвертая глава диссертации – «Административный акт как юридический результат административной процедуры». К.В. Давыдов рассматривает данные правовые категории как взаимо-дополняющие друг друга. Указанное обстоятельство должно стать предпосылкой формирования общей теории и законодательства об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации. Логически уместной представлена необходимость регулирования института административных актов в законодательстве об административных процедурах путем закрепления: понятия и признаков административных актов; отдельных видов административных актов; требований к административным актам (в том числе, обоснования принимаемых решений); норм о юридической силе и действии административных актов (вступлении в силу, приостановления действия, прекращения действия); положений о действительности, дефектности и недействительности административных актов; правил отмены административных актов. В диссертацииделено также должное внимание актуальным вопросам, касающимся создания теоретических основ квалификации и правового регулирования процедурных дефектов административных актов.

Логическим завершением проведенного К.В. Давыдовым исследования является система рекомендаций правового регулирования административных процедур, изложенных и аргументированных в пятой главе диссертации.

На основании исследования зарубежных европейских правопорядков, автором диссертационного исследования сделан вывод о схожем пути регулирования административных процедур от судебных решений и несистема-

тизированных нормативных актов к общему закону об административных процедурах. Вместе с этим, последний представлен в виде акта не столько со стройным перечнем правовых норм только лишь по вопросам процедур, сколько объединяющим основные вопросы реализации государственного управления во взаимоотношениях с гражданами и организациями. Феномен административного усмотрения, по мнению соискателя, также должен быть легализован надлежащим образом посредством прочного законодательного фундамента.

Важно отметить, что по всем обозначенным актуальным проблемам законодательного регулирования административных процедур, соискателем сформулировано конкретное предложение по изменению действующего законодательства – авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации». Данное обстоятельство в очередной раз подчеркивает практическую значимость представленного к защите диссертационного исследования К. В. Давыдова.

С учетом изложенного имеются должные основания утверждать, что К.В. Давыдовым достигнута цель настоящего исследования – разработка концепции теории и практики правового регулирования административных процедур.

Не вызывает также сомнения, что поставленные на начальном этапе исследования задачи успешно решены. В частности, соискателем проанализированы понятие, признаки, сущность административных процедур; выявлено местоположение института административных процедур в системе административного права и процесса; установлена особенность содержания и реализации отдельных видов административных процедур; разработаны предложения по внедрению в российское административное законодательство и практику его применения общих и специальных принципов административного права и административных процедур; сформирована теория структуры административной процедуры; определена система участников

административных процедур, также сформулирована основа их правового статуса с учетом основных достижений теории принципов административных процедур; предложено новое научное содержание взаимосвязи законодательства об административных процедурах с институтом административных актов; изучены феномены дефектности и недействительности административных актов как элементов предмета правового регулирования законодательства об административных процедурах; выделены и проанализированы основные существующие модели правового регулирования административных процедур; раскрыты новые направления юридизации административного усмотрения в законодательстве об административных процедурах; сформулированы основные положения законодательного регулирования административных процедур в Российской Федерации.

Также научная новизна диссертационного исследования обусловлена комплексным рассмотрением ранее не в должной мере изученных важных административно-правовых категорий, в том числе, административной правосубъектности граждан и организаций, а также административной дискреции.

Вместе с тем, как и любая творческая работа, диссертационное исследование К.В. Давыдова не лишено отдельных спорных, требующих уточнения моментов.

1. Так, большое внимание в диссертации уделяется принципам административных процедур, многие из которых автор обоснованно рассматривает в качестве общих принципов административного права. При этом, в работе подвергается критике позиция как правоприменителя, так и отдельных учёных, сводящих законность только к формальному требованию соблюдения правовых требований (с. 157). Бессспорно, данное понимание законности является чрезмерно узким и в целом давно преодолено в отечественной юридической науке. Вместе с тем, в диссертации не предлагается и собственное обобщенное понимание принципа к законности применительно к административным процедурам.

Как представляется, это связано с определенной методологической недоработкой: автор приступает к анализу конкретных принципов административных процедур, не определив, что же такое принципы в праве в целом, и каково их значение в правовой системе. Между тем, в отечественной юридической наука сформирована обоснованная позиция (Протасов В.Н., Нерсесянц В.С., Пресняков М.В., Винницкий И.Е и др.), согласно которой роль принципов в праве неодинакова: есть принципы, выполняющие в нем роль структурных внутрисистемных связей и имманентно присущие праву, без которых оно практически перестает существовать как социальное явление (к этой группе относится, в том числе, и принцип законности), а есть принципы, носящие неимманентный применительно к нему характер и выраждающие лишь субъективную волю правотворца. Однако в рамках диссертационного исследования эта специфическая особенность принципа законности не проанализирована, фактически автор рассматривает его как позитивный принцип, лишь формальные аспекты которого находят закрепление в законодательстве.

2. В диссертации обоснованно уделяется значительное внимание необходимости закрепления в отечественном законодательстве нереализованного в настоящее время права невластных субъектов административной процедуры быть выслушанным. В то же время, на с. 16 и 312 в числе прав и обязанностей лиц, заинтересованных в разрешении дела участников административной процедуры, автор предлагает закрепить обязанность явки на рассмотрение административного дела. К последним, очевидно, относятся граждане (организации), в отношении которых должно быть принято управленческое решение. Представляется непонятным: в чем состоит необходимость их обязательного присутствия на рассмотрении административного дела; в большинстве случаев решение может быть принято и без их непосредственного участия; кроме того, закрепление в административном законодательстве обязательной явки на рассмотрение административного дела всех лиц, заинтересованных в разрешении дела, как представляется, вступает в противоречие с

неоднократно декларируемой в диссертации необходимостью упрощения административной процедуры по сравнению с судебной. Более правильным в связи с этим видится закрепление в российском законодательстве об административных процедурах не обязанности, а права явки на рассмотрение административного дела, в рамках которой и может быть реализовано право быть выслушанным. Обязанность же явки может быть установлена только для некоторых категорий дел, в которых она действительно является объективно необходимой.

3. Автор в диссертации лишь вскользь рассматривает вопросы цифровизации государственного управления и связанные с ними особенности принятия управлеченческих решений. Позиция его по данному вопросу, сводится в целом к тому, что «очарованность» новыми технологиями не должна приводить к игнорированию того базового обстоятельства, что управление есть цепочка принимаемых и реализуемых решений, как правило, дискреционного характера. Субъектами принятия таких дискреционных решений могут быть только люди (пусть и «вооруженные» техникой), а не компьютеры или программы, сколь бы сложными и технически совершенными они бы ни были» (с. 114), «там, где административное усмотрение неустранимо, человека нельзя заменить машиной» (с. 447). Вместе с тем, как представляется, уже современный уровень цифровых технологий не позволяет говорить об этом столь однозначно. Внедряемые в настоящее время в сферу государственного управления – и – уже гораздо более широко используемые в бизнесе – технологии даже «слабого» искусственного интеллекта (нейронные сети, Биг Дата и др.) позволяют принимать именно дискреционные решения в автоматическом режиме, при этом, эффективность подобного управления нередко уже выше, чем в случае принятия решений людьми. При этом сложность заключается еще и в том, что указанные технологии действуют по принципу «черного ящика»: можно узнать – в первом приближении – какие данные имелись на входе в систему и можно получить решение на выходе, но, на основании чего оно было сделано, установить чаще всего невозможно. В силу этого, да-

же если при повсеместном внедрении подобных либо – в перспективе – еще более совершенных технологий – формально сохранить требование принятия управленческого решения за человеком – конкретным должностным лицом – фактически он все равно окажется перед дилеммой: игнорировать выводы, сделанные с помощью системы искусственного интеллекта (что в большинстве случаев понизит качество публичного управления), либо положить их в основу своего решения, имея в виду, что обосновать его с помощью каких-то логических доводов становится невозможно и, соответственно, оно будет носить исключительно формальный характер.

Бессспорно, данная проблема является пока еще в большей степени потенциальной и, все же, было бы интересно услышать мнение автора диссертации по возможным подходам к ее решению в законодательстве об административных процедурах. Кроме того, ввиду существенной важности данного тренда, можно порекомендовать К.В. Давыдову в дальнейших научных трудах уделить этой проблематике большее внимание.

4. К сожалению, в диссертации крайне незначительное внимание уделено регламентированию внутриорганизационных административных процедур. С одной стороны, можно согласиться с автором в том, что «внутриорганизационные акты, по общему правилу, не затрагивают правовой статус не-властных субъектов; следовательно, создание для них тщательной процедурной и материально-правовой «канвы» будет неразумным расходованием юридических средств» (с. 328-329). С другой – автор справедливо констатирует недопустимость полного исключения внутриорганизационных процедур из сферы приоритетности законов об административных процедурах, отмечая, что «наибольшее практическое значение данная проблема имеет в смысле применимости положений законов об административных процедурах к служебным отношениям» (с. 426). Действительно, государственный служащий, являясь публичным агентом, в то же время, в отношениях с представителем нанимателя выступает в большей степени как частный субъект, что предопределяет его двойственный правовой статус в данном аспекте. Было

бы интересно услышать позицию диссертанта относительно специфики применения предложенных им подходов к регулированию административных процедур к государственно-служебным отношениям – если, по его мнению, таковая имеется.

В целом отмеченные дискуссионные моменты и пожелания не влияют на вывод об общей высокой оценке диссертации К.В. Давыдова; не уменьшают научную состоятельность, теоретическую и практическую значимость его научного труда.

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

Всё вышеизложенное позволяет сделать вывод, что рецензируемая работа К.В. Давыдова представляет собой самостоятельное исследование, проведенное на весьма актуальную тему современного российского административного права и процесса; оно включает в себя теоретико-прикладные положения, которые в полной мере определяют новизну работы. Содержащиеся в работе основные научные положения, выводы и рекомендации обладают надлежащей степенью их новизны, обоснованности и достоверности. Диссертация содержит новые научные результаты, подтверждающие вклад К.В. Давыдова в науку административного права и административного процесса. Структура работы демонстрирует общий замысел автора по достижению основной цели исследования и решению поставленных задач, полноценному раскрытию ее научного содержания. Нужно подчеркнуть, что внутреннее единство диссертации и логика исследовательской деятельности автора позволили ему подготовить научный труд, который может быть высоко оценен научным сообществом. Оформление диссертации соответствует установленным требованиям.

Автореферат в полной мере отражает содержание диссертации К.В. Давыдова, демонстрирует ее теоретическую и практическую значимость. Он включает основные результаты и выводы исследования, показыва-

ет степень научной новизны работы, апробацию итоговых авторских утверждений и обобщений.

Научный труд К.В. Давыдова полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук ч. 1 п. 9, п. п. 10-11, п. 13, п. 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.).

Полагаю, что диссертация К.В. Давыдова является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований сформулированы весьма значительные теоретические положения, касающиеся формирования общей теории административных процедур, и решена научная проблема, имеющая большое значение для развития науки современного административного права и административного процесса, а также для формирования правовой модели как материального, так и процессуального законодательства Российской Федерации об административных процедурах и административных актах. Предложения соискателя имеют важное значение для законотворческой деятельности в области законодательства об административных процедурах. Реализация обоснованных автором идей и предложений по развитию отечественного законодательства об административных процедурах позволит повысить эффективность как самого правового регулирования порядка деятельности органов исполнительной власти, так и значительно улучшить правоприменительную практику публичной администрации.

Всесторонне оценив написанную К.В. Давыдовым диссертационную работу, можно уверенно сделать окончательный вывод о том, что проведенное им исследование на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования» соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс, а автор диссертации – Давыдов Константин Владимирович - заслуживает присужде-

ния ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

заведующий кафедрой

служебного и трудового права

Поволжского института управления - филиала

ФГБОУ ВО «Российская академия народного

хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации»,

доктор юридических наук

(12.00.14 – Административное право;

финансовое право; информационное право),

профессор

С.Е. Чаннов

410031, г. Саратов, ул. Соборная, д. 25, стр. 1, каб. 406.

ФГБОУ ВО «Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте Российской Федерации»

Тел: (8452)65-34-92

e-mail: sergeychannov@yandex.ru

Сайт <http://www.piu.ranepa.ru/>

«25» мая 2021 г.

Подпись Чаннова С.Е. удостоверяю:



Чаннов С.Е.
заведующий кафедрой
25.05.2021