

В диссертационный совет
Д 999.125.02, созданный на базе Национального
исследовательского Нижегородского государственного
университета имени Н.И. Лобачевского
и Санкт-Петербургского университета МВД России

Отзыв

на автореферат диссертации
Константина Владимировича Давыдова
«Административные процедуры: концепция правового регулирования»,
представленной к защите на соискание ученой степени
доктора юридических наук по специальности 12.00.14 –
Административное право; административный процесс.

(научный консультант –
*Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор Старилов Юрий Николаевич*)

Изучение представленного автореферата диссертации уважаемого Константина Владимировича дает основание заключить, что тема проведенного исследования актуальна, значима и весьма перспективна как в теоретическом, так и в практическом отношениях.

Диссертация состоит из введения, пяти глав, включающих четырнадцать параграфов, заключения, библиографического списка, приложения.

Первая глава «Общая характеристика административных процедур» включает в себя три параграфа, в которых административные процедуры рассматриваются в качестве самостоятельного правового феномена и института российского административного права.

Константином Владимировичем аргументированно доказывается, что основной моделью следует признать упрощенную процедуру, с одновременным закреплением гарантий прав ее участников. Отдельное

внимание уделено феномену электронных административных процедур. В данной работе обосновывается, что внедрение современных технологий в управленческий процесс наталкивается на феномен административного усмотрения: в процедурах, лишенных дискреции, замена человеческих действий программными средствами вполне оправданна. Однако в случаях, когда принятие и исполнение решения подразумевает административное усмотрение, технические средства могут выступать лишь вспомогательным инструментом в управленческом процессе. Этим, помимо прочего, по мнению соискателя, обуславливается сохраняющаяся актуальность и стабильность законодательства об административных процедурах.

Вторая глава «Принципы административных процедур» посвящена системе руководящих идей, определяющих содержание и особенности функционирования всего механизма правового регулирования административных процедур.

В данной главе на основе результатов изучения имеющегося зарубежного опыта уважаемый соискатель пришел к выводу, что наиболее органичным для рецепции российским публичным правом представляется опыт континентальной Европы, выработавшей концепцию «хорошего (надлежащего) управления». Последняя синтезирует как универсальные принципы административного права, специальные принципы административных процедур, так и отдельные, «дискретные» процедурные права и требования. При этом отмечается: 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. Главным образом путем имплементации основных положений названной теории

будущим российским законом об административных процедурах и, конечно, судебной практикой.

В третьей главе «Структура и содержание административной процедуры» Константин Владимирович утверждает, в том числе, что структура российских административных процедур должна быть гармонизирована путем приведения их стадий в соответствие с основными процедурными гарантиями прав невластных участников.

Четвертая глава «Административный акт как юридический результат административной процедуры» демонстрирует тесную юридическую связь между правовыми институтами и содержит прогноз формирования единой теории административных актов и административных процедур.

При этом рассмотрены различные подходы к условиям действительности, началу и прекращению действия административных актов. Также проанализирована проблематика дефектности и недействительности административных актов; особое внимание уделено вопросам оценки и возможности исправления процедурных дефектов. В ситуации отсутствия общего закона российское административное право закрепляет разрозненные и противоречивые нормы по данным вопросам; судебная же практика не в состоянии восполнить сложившийся пробел. Все это, по мнению уважаемого соискателя, является дополнительным аргументом в пользу унификации законодательства об административных процедурах и административных актах.

Пятая глава «Правовое регулирование административных процедур» завершает построение концепции правового регулирования административных процедур с учетом проведенного анализа истории, логики и перспектив развития соответствующих правоотношений.

Заслуживает внимания вывод Константина Владимировича, что дисcretionное начало в неодинаковой степени выражено в различных видах административных процедур. Особенно ярко последнее проявляется в процедурах выработки и принятия сложных, заранее слабо

прогнозируемых решений. Важную роль в связывании дискреции играют нормы об административных актах. Во-первых, устанавливаемые некоторыми законами об административных процедурах общие положения о действительности административных актов адресованы преимущественно дискреционным решениям. Во-вторых, нередко законами закрепляются особые, более строгие требования и ограничения к дискреционным административным актам (мотивировка, запрет на издание дискреционных актов в автоматическом режиме, более строгая оценка процедурных дефектов). В-третьих, некоторые виды административных актов (например, акты под условием) изначально ориентированы на реализацию дискреционных полномочий.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, излагаются предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики, а также прогнозируются определенные направления дальнейшего развития науки на основе сделанных выводов.

По нашему мнению, проведенное комплексное изучение уважаемым соискателем различных правовых аспектов административные процедуры, а также особенностей их правового регулирования следует рассматривать как решение крупной научной проблемы, имеющей важное теоретическое и прикладное значение.

Научная новизна защищаемой диссертации определяется самой постановкой и предложенными путями решения обусловленных ею научно-практических проблем. Научная новизна настоящего исследования состоит в том, что впервые в российской юридической науке разработана комплексная последовательная концепция правового регулирования административных процедур. Существенно новым является раскрытие административных процедур как института, неразрывно связанного и с принципами административного права, и с административными актами. 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. Наука российского административного права пополнилась по сути новыми для нее элементами: во-первых, принципами административного права и принципами административных процедур, во-вторых, собственно административными процедурами и, в-третьих, моделью правового регулирования административных актов в законодательстве об административных процедурах. Указанные институты – недостающее звено в системе российского административного права, связывающее воедино совокупность взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданами и организациями.

Диссертация содержит и другие положения, имеющие определенное значение и содержащие элементы необходимой научной новизны.

Теоретическая значимость диссертационного исследования К.В. Давыдова заключается в развитии теории административного права, обогащении ее содержания за счет ряда новых (или уточненных) категорий. Теория административного права пополняется новой концепцией – концепцией правового регулирования административных процедур. В предмет административного права включаются отношения, складывающиеся по поводу выработки и реализации новых для российского права публичного управления принципов (правовой стабильности, пропорциональности, запрета сверхформализма), формирования и применения закрепляющих необходимые гарантии прав своих участников административных процедур. Также результаты исследования позволяют автору углублять теоретические исследования проблематики административных актов.

Практическая значимость рецензируемого научного труда заключается в первую очередь в разработанном авторском проекте федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации». Данный проект в случае его принятия призван преодолеть фундаментальный пробел в части правовой основы взаимодействия органов исполнительной власти и граждан (организаций), закрепления и защиты прав невластных субъектов управленческих отношений, защиты интересов субъектов экономической деятельности и повышения эффективности государственного управления.

Положения и авторские выводы отражены в двух монографиях, в главах двух учебников и в 35 научных статьях автора, 18 из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем публикаций по теме исследования составляет примерно 95 п.л.

Оценивая автореферат диссертации в целом, следует отметить наличие в нем компонентов, которые являются обязательными для любого диссертационного исследования – актуальность и значимость для правовой науки и юридической практики исследованных проблем, системный характер их анализа, должна аргументированность формулируемых выводов и предложений.

Вместе с тем, как и любая творческая работа, представленный автореферат содержит ряд дискуссионных моментов.

Во-первых, данное исследование кажется несколько европоцентричным. Многие идеи основываются на опыте преимущественно континентальных европейских стран, особенно Германии. Насколько оправдан такой акцент?

Во-вторых, спорным представляется помещение принципа запрета сверхформализма в группу специальных принципов административных

процедур. Не кажется ли диссидентанту более корректным приздание ему статуса общего принципа административного права?

Вместе с тем указанные спорные моменты не снижают высокого уровня проведенного исследования. Содержание автореферата соответствует научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс, а его оформление – установленным требованиям.

Изложенное позволяет заключить, что, судя по содержанию представленного автореферата, диссертационное исследование на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования» является завершенной научно-квалификационной работой, соответствующей критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, а уважаемый автор – Константин Владимирович Давыдов – заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Главный научный сотрудник

ФКУ НИИ ФСИН России,

Научная специальность по докторской диссертации: 12.0014 –

административное право, финансовое право, информационное право

Заслуженный юрист Российской Федерации,

доктор юридических наук,

профессор

Александр Сергеевич Дугенец

22 марта 2020 г.

Федеральное казенное учреждение

«Научно-исследовательский институт

Федеральной службы исполнения наказаний» (ФКУ НИИ ФСИН России);

+7 (495) 983-93-23;

119991, г. Москва, ГСП-1, Житная ул., д. 14;

Адрес электронной почты: nii@fsin.su

<https://www.nii.fsin.su/>

