

В диссертационный совет Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского»,
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»
(603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23)

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Давыдова Константина Владимировича на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования», представленной в диссертационный совет Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 –административное право; административный процесс
(Нижний Новгород, 2020. – 44 с.)

Правовое регулирование как форма, способ и модель воздействия на систему общественных отношений за последние несколько десятилетий изменилось кардинальным образом, поскольку глобальные геополитические изменения стали причиной пересмотра не только юридической практики, но и правовой доктрины. Значительное число государственных систем кардинально модернизирует национальные модели публичного управления в поисках наиболее эффективного достижения целей укрепления и развития государственности. И в этом ракурсе работа Константина Владимировича Давыдова является весьма своевременным и актуальным исследованием. Как справедливо отмечает диссертант, «последние десятилетия во многих странах прошли под знаком административных реформ» (С. 3), что свидетельствует о том, что «поиск концепций надлежащего правового регулирования соответствующих отношений является одной из важнейших проблем современного публичного права как в России, так и за рубежом» (С.4).

Безусловно положительной оценки заслуживает постановка проблемы диссертационного исследования – правовое регулирование процедурно-процессуальных аспектов публичного управления, в целях решения которой автором сформирована и предложена к научному обсуждению весьма качественная *концепция* как целостная система свойств, характеристик и параметров реализации административных процедур. Такой подход позволяет говорить о весомом вкладе диссертанта, подготовившего исследование по специальности 12.00.14, не только в административно-правовую науку, но и в общую теорию юридического процесса, поскольку К.В. Давыдов смог успешно обосновать институциональную самостоятельность процедур позитивной (бесспорной) деятельности органов исполнительной власти (С. 5), ограничив их от процессуальной деятельности, традиционно составляющей содержание юридического процесса, и подтвердить уникальный характер процедурного регулирования. Автор справедливо указывает, что «теория административных процедур является важной частью теории административного права, а законодательство об административных процедурах способствует систематизации (кодификации) законодательства о государственном управлении» (С. 11).

Характеризуя положения, выносимые соискателем ученой степени на защиту, могу отметить их глубокую проработанность, логичность, самостоятельность, обоснованность, научную новизну. Все теоретические концепты подкреплены качественным анализом эмпирического материала, и наоборот – обобщение обширной практики позволили сформировать продуманные теоретические конструкции. Так, например:

- в п. 2 отмечено, что «правовое регулирование административных процедур в не меньшей степени должно основываться на правозащитных идеях...» (С. 12), что отражает общий концепт приоритета прав и свобод человека и гражданина;

- предлагаемая в п. 3 теоретическая конструкция классификации административных процедур («...упрощенные («неформальные») и

усложненные («формальные») ...) (С. 12) основана на исследовании существующей практики процедурной деятельности управленческих субъектов;

- в п. 6 аргументировано выделение в теории и закрепление в законодательстве об административных процедурах принципов административных процедур (С. 14).

Примечателен и весьма широкий подход автора к исследованию административных процедур, включающий раскрытие взаимосвязей между институтом процедур и иными важнейшими для управленческой науки и практики институтами. В частности, Давыдовым К.В. проведен глубокий анализ административных актов и обосновано авторское видение необходимости «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 ... ; 4) норм о юридической силе и действии административных актов ... ; 5) положений о действительности, дефектности и недействительности административных актов; 6) правил отмены административных актов» (С. 16-17).

Таким образом, даже краткий анализ положений автореферата диссертационного исследования позволяет сделать уверенный вывод о существенном вкладе соискателя в поиск решения крупной научной проблемы – оптимизации правового оформления и механизма реализации публичного управления, осуществляемого субъектами исполнительной власти (публичного администрирования).

Бессспорно заслуживающим одобрения аспектом является проработанность вопросов обеспечения прав «невластной стороны» - граждан и организаций – в административно-процедурных отношениях (п. 8, п. 9 положений, выносимых на защиту). Весьма значим как для общей теории права, так и для административно-правовой доктрины и практики постулат о

том, что современные административные процедуры должны основываться на правозащитных аксиологических идеях, закрепляя за гражданами и организациями необходимый набор гарантий процедурных прав для отстаивания своих интересов во взаимодействии с публичной администрацией (С. 24). Развивая аксиологический аспект, диссертант предлагает закрепить в российском административном законодательстве систему прав и обязанностей заинтересованных в разрешении дела участников административной процедуры, в частности, право на возбуждение административной процедуры, право на участие в рассмотрении административного дела, право на представителя, право на итоговое решение, право прекратить процедуру и др. (С. 15-16 автореферата).

С положительной стороны диссертацию характеризует и ее потенциальная полезность для перспектив дальнейшего совершенствования управленческой системы, а в частности - исследованность только формирующихся и начинающих развиваться в рамках российского правового пространства явлений. Например, соискателем рассмотрен феномен электронных административных процедур. Автор полагает, что внедрение современных технологий в управленческий процесс наталкивается на феномен административного усмотрения: в процедурах, лишенных дискреции, замена человеческих действий программными средствами вполне оправданна (например, регистрация пакета электронных документов). Однако в случаях, когда принятие и исполнение решения подразумевает административное усмотрение, технические средства могут выступать лишь вспомогательным инструментом в управленческом процессе (С. 26). Думается, что непосредственно в тексте работы эти умозаключения, кратко обозначенные в автореферате, получили свое развитие.

И, конечно же, нельзя не отметить, что все теоретические построения авторской концепции теории административных процедур нашли свое выражение в разработанном и предложенном для широкого научного обсуждения проекте федерального закона «Об административных процедурах

и административных актах в Российской Федерации», который, по справедливому мнению Давыдова К.В., должен выступить правовой основой позитивной деятельности публичной администрации и урегулировать ряд ключевых институтов административного права и помочь преодолеть фундаментальный пробел в части общего регулирования 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 (С. 18-19).

Характеризуя теоретико-методологическую базу проведенного исследования, отмечу ее внушительный объем и разноплановость, что позволило соискателю грамотно и эффективно использовать значительный арсенал методологического инструментария. А использование первоисточников зарубежной правовой науки в компаративистской части исследования, безусловно, свидетельствует о высокой степени достоверности полученных результатов.

Автореферат диссертации показывает, что Давыдовым К.В. подготовлено интересное, глубокое и актуальное исследование, вносящее заметный вклад в юридическую науку. Однако некоторые моменты показались несколько дискуссионными. Например, на С. 24 предложена дефиниция позитивных административных процедур, под которыми предлагается понимать «урегулированную административным законодательством, имеющую относительную самостоятельность от материального права (*выделение мое – С.М.*), направленную на достижение конкретного результата формализованную деятельность уполномоченных управленческих органов публичной власти, их должностных лиц...». Такой подход автора весьма дискуссионен и порождает вопросы: законодательство об административных процедурах – это часть материального или процессуального права? Как оно соотносится с процессуальным

законодательством? Как соискатель понимает место административно-процедурного законодательства в традиционной системе процессуального?

И, пожалуй, еще одно положение, постулируемое диссертантом, вызывает некоторое несогласие. Характеризуя стадии реализации административной процедуры, Константин Владимирович пишет о стадии рассмотрения дела («ключевой этап, «сердцевина» процедуры, где должны реализовываться процедурные гарантии прав невластных ее участников» С. 30) и характеризует ее «преимущественно внутриорганизационный характер» следующими описаниями: «... трудно признать нормальным ...», «... модернизация законодательства о позитивных административных процедурах невозможна в рамках сложившейся парадигмы». Возникает вопрос – почему? Подавляющее большинство процедур в настоящее время весьма успешно, даже в отсутствие стройного и унифицированного правового регулирования, реализуется именно внутриорганизационно. Кроме того, действующие нормативно-правовые установления позволяют (что и реализуется на практике) привлекать заявителей к рассмотрению дела в случаях возникновения различных материально-процедурных вопросов (например, восполнить пробел в предоставленных документах, дать пояснения и т.п.). Сложно представить модель реализации процедуры, когда дело будет рассматриваться не внутриорганизационно, а при непосредственном участии заинтересованной стороны. Не приведет ли это к ненужной громоздкости? Было бы весьма интересно узнать мнение диссертанта по этому вопросу.

Есть еще ряд моментов, по которым с соискателем ученой степени хотелось бы подискутировать, но это свидетельствует не о недостатках проведенного исследования, а об интересных, новых авторских предложениях, которые хочется обсуждать, развивая и уточняя предложенную Давыдовым К.В. концепцию.

Таким образом, суммируя все вышесказанное, уверенно могу констатировать:

- автореферат диссертации Давыдова К. В. на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования» показывает, что диссертация 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.);

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

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет», доктор юридических наук, (специальность: 12.00.14 – Административное право, финансовое право; информационное право), профессор

С.Н. Махина

4 июня 2021 г.



Сведения об авторе отзыва на автореферат диссертации:

Махина Светлана Николаевна, доктор юридических наук
(специальность: 12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право), профессор.

Наименование организации: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»;

должность: заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета;

почтовый адрес: 394018, Россия, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, корпус 9;

служебный тел.: +7 (473) 220-82-76;

адрес официального сайта в сети «Интернет»:
<http://www.law.vsu.ru/index.html>;

e-mail: Светлана Махина <svetlana_mahina@mail.ru>.