

О Т З Ы В

на автореферат диссертации Давыдова Константина Владимировича на
тему «Административные процедуры: концепция правового
регулирования», представленной 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» на соискание ученой степени доктора
юридических наук

Ознакомление с авторефератом докторской диссертации К. В. Давыдова позволяет однозначно говорить, что его работа написана на весьма актуальную как в теоретическом, так и в практическом плане тему. В правовом демократическом государстве, каковым по конституции является Российская Федерация, права и свободы человека и гражданина – безусловный приоритет. Они в основном реализуются в сфере публичной власти, исполнительными органами государственной власти и исполнительными органами местного самоуправления. Российская практика и зарубежный опыт показывают, что их деятельность должна быть четко урегулирована нормами права, в данном случае права административного. В противном случае, велик риск нарушения прав и свобод человека и гражданина вследствие ненадлежащего исполнения органами публичной власти, должностными лицами этих органов их полномочий. Урегулирование осуществляется посредством соответствующих административных процедур. Научному обоснованию концепции этих процедур, судя по ее автореферату, и посвящена диссертация К. В. Давыдова.

Работа имеет ряд несомненных достоинств, на наиболее интересные из которых хотелось бы обратить внимание. Так, на странице 6 автореферата диссертант справедливо говорит о сохраняющейся необходимости формирования в российской науке административного права единой непротиворечивой теории административных процедур. Действительно, анализ специальной юридической литературы позволяет говорить, что такая теория пока отсутствует, хотя потребность в ней очевидна. Диссертация К. В. Давыдова вносит весомый вклад в ее создание. Весьма важной в теоретическом плане представляется разработанная соискателем в рамках концепции правового регулирования административных процедур система принципов административного права (страницы 13, 27–28 автореферата). По мнению автора настоящего отзыва,

это несомненный и весомый теоретический вклад К. В. Давыдова в науку административного права. Из автореферата диссертации следует, что работа имеет и другие достоинства. Указанные выше являются наиболее фундаментальными из них в теоретическом отношении.

Как всякое самостоятельное и творческое исследование, докторская диссертации К. В. Давыдова не могла избежнуть и не избегла дискуссионных положений, причем, по мнению автора настоящего отзыва, достаточно многочисленных, как явствует из автореферата. В этом отношении работа особенно ценна для ведения плодотворной научной дискуссии по концепции правового регулирования административных процедур. Здесь хотелось бы специально остановиться на наиболее острых, а потому интересных дискуссионных положениях диссертации, содержащихся в ее автореферате.

На странице 5 автореферата не вполне понятно, что имеет ввиду диссертант, когда говорит о «стандартизации судебной практики». Хотелось бы напомнить, что в пункте 1 части 3 статьи 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» установлено, что Пленум ВС РФ рассматривает материалы анализа и обобщения судебной практики в целях единообразного применения законодательства Российской Федерации. При таком положении говорить о некоей «стандартизации судебной практики» вряд ли приходится. По крайней мере, хотелось бы слышать здесь пояснения соискателя.

На странице 8 автореферата упомянут метод абдукции. За 25 лет научно-педагогической деятельности автор настоящего отзыва такой метод встретил впервые. Почти всем коллегам, которых спрашивал автор настоящего отзыва, а это, к слову сказать, главным образом доктора и отчасти кандидаты наук, он также оказался не известен. Поэтому было бы интересно услышать пояснения диссертанта относительно сути метода абдукции и использования его при подготовке работы.

На странице 11 автореферата отмечается, что проведенное исследование позволило уточнить содержание некоторых иных важных административно-правовых категорий, в том числе административной правосубъектности граждан и организаций (в процедурной части), а также административной дискреции. С использованием в данном случае термина «категории» согласиться нельзя. Хотелось бы напомнить диссертанту, что административно-правовые категории являются одним из главных элементов науки административного права, ее базисными составляющими.

Категории существуют длительный срок. К примеру, административно-правовыми категориями являются исполнительная власть и государственное управление. Поэтому, считать ту же административную дискрецию «важной административно-правовой категорией» представляется ошибочным.

В пункте 6 положений, выносимых на защиту (страница 14 автореферата), упомянут «принцип злоупотребления публичными правами и запрет сверхформализма». Как в данном случае понимать сверхформализм? Когда формализм достаточен, а когда появляется «сверхформализм», о котором говорит соискатель? Каков в данном случае должен быть критерий или, возможно, критерии, на основании которых будет проводиться разграничение? Как известно, административные процедуры всегда нацелены на формализацию тех или иных общественных отношений, установление четкой правовой регламентации действий государственных органов и их должностных лиц. В конечном счете данная регламентация призвана максимально обеспечить права и свободы человека и гражданина. В пункте 10 положений, выносимых на защиту (страница 16 автореферата), говорится о принципах и гарантиях, среди которых назван «запрет сверхформализма». Получается, что есть «принцип злоупотребления публичными правами и запрет сверхформализма» и просто «запрет сверхформализма». Кстати, просто «запрет сверхформализма» это принцип или гарантия? Хотелось бы здесь разобраться и получить аргументированные ответы К. В. Давыдова.

На странице 16 в пункте 10 положений, выносимых на защиту, административные процедуры и административные акты названы не иначе, как «ключевыми институтами административного права». Однако, так ли это в действительности? Есть ли достаточные основания, исходя из положений теории права и теории административного права, возводить административные процедуры и административные акты в статус ни много ни мало, а «ключевых административных институтов». Ключевые институты в административном праве, общепризнано, конечно есть. Это, например, институт административного принуждения или институт государственной службы. В связи с чем, хотелось бы услышать аргументы диссертанта в пользу его точки зрения по вопросу предлагаемых им новых «ключевых институтов».

На странице 17 автореферата в пункте 11 положений, выносимых на защиту, соискатель говорит о, цитируем, «неразвитости судебного контроля за дискреционными административными актами». По мнению

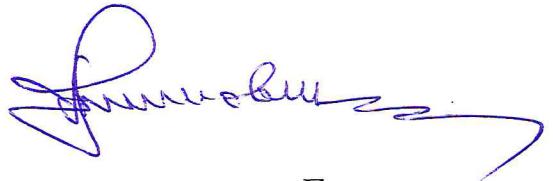
автора настоящего отзыва, данный тезис представляется весьма спорным, а потому нуждается в дополнительный веской аргументации. Дело в том, что КАС РФ дает обширные возможности для судебного контроля за любыми административными актами, включая те, которые в понимании соискателя являются дискреционными.

Из пункта 13 положений, выносимых на защиту (страницы 17–18), недвусмысленно следует, что соискатель является сторонником принятия закона об административных процедурах, а в пункте 15 выносимых на защиту положений уже прямо предложен его авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» (автор настоящего отзыва имел возможность внимательно изучить тот его вариант, который был опубликован в журнале «Журнал административного судопроизводства». 2017. № 1. С. 50–69). Конечно, такое предложение имеет право на существование. Однако оно не выглядит очевидным, а принятие данного федерального закона – объективно обусловленным. Скорее наоборот, представляется достаточно сомнительным, имея ввиду, возможность его практической реализации, пусть даже в отдаленной перспективе. Как известно, научные дискуссии о необходимости принятия федерального закона об административных процедурах на памяти автора настоящего отзыва не прекращаются уже более двадцати лет. 28 февраля 2001 г., т. е. немногим более 20 лет назад, депутатом Государственной Думы В. В. Похмелкиным был внесен в палату проект федерального закона «Об административных процедурах» № 64090-3. Спустя немногим более восьми лет, законопроект был отклонен постановлением Государственной Думы от 11.06.2009 г. № 2287-5 ГД. Нет подобного законопроекта в Плане законопроектных работ Правительства Российской Федерации на 2021 год, утвержденном правительенным распоряжением от 31.12.2020 г. № 3683-р, а также в Программе законопроектной работы комитетов ГД ФС РФ на период весенней сессии. Думается, 20 лет – вполне достаточный срок для законодателя, чтобы понять, нужен федеральный закон «Об административных процедурах» или нет. Поскольку закон до сих пор не принят, то есть веские основания полагать, что объективной необходимости его принятия нет. Конечно, у доктора наук вполне может быть другое мнение, но оно должно подкрепляться убедительными аргументами. До сих пор не ясно, как отсутствие федерального закона «Об административных процедурах» сказывается на степени защищенности прав и свобод человека и гражданина, существуют

ли практические проблемы, порожденные этим отсутствием. Повторимся, предлагать принять закон можно, но нужны веские аргументы в пользу этого. Возможно, соискатель приведет их во время защиты. По мнению автора настоящего отзыва, принимать федеральный закон «Об административных процедурах» объективной необходимости нет. Его отсутствие с успехом восполняется административными регламентами, действующими в настоящее время в Российской Федерации.

Высказанные пожелания и критически замечание не снижают весьма позитивного впечатления, которое осталось у автора настоящего отзыва после изучения автореферата докторской диссертации К. В. Давыдова. Данное обстоятельство дает автору отзыва основание сделать однозначный вывод: Давыдов Константин Владимирович заслуживает присуждения ему искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Ведущий научный сотрудник
сектора административного права и
административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук
доктор юридических наук,
профессор



Алексей Алексеевич Гришковец

«26» мая 2021 года

Сведения об авторе отзыва на автореферат диссертации:

Гришковец Алексей Алексеевич, доктор юридических наук (специальность: 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право), профессор.

Наименование организации: федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук;

Должность: ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса;

Почтовый адрес: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10;

Служебный тел.: +7(495) 691-33-81;

Адрес официального сайта в сети «Интернет»:
<http://www.igpran.ru/about/>
e-mail: igpran@igpran.ru

Подпись Гришковца А.А. заверена.
Исполнитель отдела кадров Всеволод Сакинцев

