



**ПРОВЕРЯЮ**

Проректор по научной работе

ФГБОУ ВО «Московский государственный  
юридический университет имени  
О. Е. Кутафина (МГЮА)»

доктор юридических наук, профессор

*В. Н. Синюков*

«20» мая 2021 г.

**Отзыв  
ведущей организации –**

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» – о диссертации Давыдова Константина Владимировича «Административные процедуры: концепция правового регулирования», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс в объединенный диссертационный совет Д 999.25.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». (Нижний Новгород, 2020 – 655 с.)

Диссертация Константина Владимировича Давыдова посвящена актуальной и недостаточно исследованной теоретической проблеме административного права, от разрешения которой во многом зависит как формирование надлежащего публичного управления в стране, улучшение российского законодательства об административных актах и административных процедурах, так совершенствование публично-правового регулирования в целом.

Проблема административных процедур в том или ином виде уже становилась предметом исследования в трудах российских ученых-административистов. Данной теме посвящено несколько кандидатских диссертаций, в которых рассматривались вопросы правового развития института административных процедур. К сожалению, проведенная в России в начале XXI века административная реформа не включала в свое

содержание решение задачи по формированию законодательства об административных процедурах. Стремление публичной власти к оптимизации функций исполнительных органов, эффективной регламентации предоставления государственных услуг, государственного контроля и надзора, внедрению электронных сервисов, новаторских организационных структур (например, многофункциональных центров), развитию административного судопроизводства – все это с неизбежностью ставит на повестку дня проблематику комплексного правового регулирования функционирования исполнительной власти. И, как справедливо отмечает соискатель, речь идет не только о процедурах как таковых, но и об иных важных аспектах публичного управления (например, установлении правовых форм государственного управления, регламентации административного усмотрения). Однако все разнообразие этих проблем сталкивается с отсутствием единой, внутренне непротиворечивой концепции правового регулирования административных процедур. В настоящее время, с одной стороны, термин «административные процедуры» широко используется в научных работах, нормативных и правоприменительных актах, с другой стороны, данное понятие трактуется по-разному, имеет различное содержание, что, безусловно, отрицательно влияет на нормотворческую и правоприменительную практику.

Избранная К. В. Давыдовым тема исследования обладает очевидной и достаточной научно-практической значимостью.

В диссертационном исследовании логично и грамотно обозначена цель, заключающаяся в разработке концепции теории и практики правового регулирования административных процедур. Можно констатировать, что поставленная цель успешно достигнута благодаря решению таких задач, как: анализ понятия, признаков, сущности административных процедур; определение местоположения института административных процедур в системе административного права и процесса; установление специфики содержания и реализации отдельных видов административных процедур; создание системы принципов административного права и административных

процедур; разработка предложений по внедрению в российское административное законодательство и практику его применения общих и специальных принципов административного права и административных процедур; формирование теории структуры административных процедур; определение системы участников административных процедур; формулирование основы их правового статуса с учетом основных достижений теории принципов административных процедур; предложение нового научного содержания взаимосвязи законодательства об административных процедурах с институтом административных актов; изучение феноменов дефектности и недействительности административных актов как элементов предмета правового регулирования законодательства об административных процедурах; выделение и анализ основных существующих моделей правового регулирования административных процедур; раскрытие новых направлений юридизации административного усмотрения в законодательстве об административных процедурах; развитие основных положений законодательного регулирования административных процедур в Российской Федерации.

Структура и содержание рассматриваемой диссертации обусловлены ее целью и задачами. Работа включает в себя введение, пять глав, охватывающих 14 параграфов, заключение, библиографический список и приложение (текст авторского проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»).

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается корректным использованием современной методологии научных исследований, включившей в себя философские, общие и специально-научные методы: диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, методы анализа и синтеза, метод абдукции. Вся система использованных методов познания была направлена на решение поставленных задач и достижение цели научной работы.

Надлежащую обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций соискателя также подтверждают: всесторонний и глубокий анализ положений законодательства об административных процедурах как Российской Федерации, так и многих зарубежных стран; подтверждение собственных выводов результатами исследований других авторов и изучением обширной судебной практики. Научному осмыслению подвергались труды как ученых – представителей науки административного права, так и специалистов в области теории права и других отраслей права.

Разработанные К. В. Давыдовым положения, направленные на совершенствование российского законодательства в исследуемой сфере административных правоотношений, можно оценить как рациональные и пригодные для использования в правотворческой и правоприменительной деятельности. Отмеченные обстоятельства определяют несомненную теоретическую и практическую значимость рецензируемой диссертационной работы.

Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается: анализом репрезентативной системы нормативных источников, включая нормативные правовые акты и иные официальные документы многих зарубежных стран; использованием широкого круга источников научной литературы в области теории права, административного и административно-процессуального права; надлежащей методологией исследования; анализом судебной практики не только российских, но и иностранных судов; апробацией основных положений диссертационного исследования на международных и всероссийских научных конференциях.

Теоретическая значимость полученных соискателем результатов исследования для развития науки административного права и административного процесса заключается в формировании концепции правового регулирования административных процедур, в которой системно и последовательно представлены главные теоретические положения административных процедур и перспективы законодательной регламентации

в России административно-процедурной формы. Заслуживает внимания авторское толкование основных доктринальных терминов и определений. В частности, обосновывается соподчиненность и взаимообусловленность категорий «административный процесс» и «административные процедуры», определяется их понятие и сущность. Соискатель приходит к справедливому выводу о связующей роли административных процедур «между различными административно-правовыми феноменами: публичной администрацией (реализацию чьей компетенции регулируют), административными актами (принимаемыми публичной администрацией по завершению процедуры), гражданами и организациями (чей правовой статус претерпевает изменения в результате принятия правовых актов управления)» (стр. 55, 70).

Большой интерес представляет предложенная автором классификация административных процедур по различным критериям, в том числе по «функциям права», по «юридической природе результата», по «направленности воздействия», по «управленческим функциям и сферам реализации», по «способу возбуждения», по «объему правового регулирования» (стр. 77-92). При этом особо выделяются «упрощенные» («неформальные») и «усложненные» («формальные») процедуры» (стр. 92–110).

Весьма значимым является вывод о наличии «универсальных», «регулятивных статических», «охранительных статических», «регулятивных динамических» и «охранительных динамических» принципов административного права (стр. 143-145), при этом охранительные статические принципы, по мнению К. В. Давыдова, есть материальные принципы административной ответственности (принуждения); тогда как динамические принципы охватывают все виды административного процесса.

Теоретическую и практическую значимость имеет третья глава диссертационной работы, в которой автором обоснована структура административной процедуры, включающая в себя следующие стадии: «возбуждение административной процедуры (административного дела)»; «рассмотрение административного дела и принятие итогового решения»;

«пересмотр административного дела»; «исполнение административного акта» (стр. 233–274). Далее в этой главе обосновывается статус участников административной процедуры; при этом соискатель приходит к выводу о принадлежности к указанным участникам как публичной администрации, так и невластных участников административной процедуры – юридических и физических лиц, формулирует и раскрывает основные элементы их процедурной правосубъектности (стр. 277-313).

Практическое значение имеет обоснование административного акта как юридического результата административной процедуры. По мнению К. В. Давыдова, административный акт представляет собой «один из ключевых институтов административного права, теснейшим образом связанный с феноменом административных процедур» (стр. 346 и далее). Автор анализирует различные аспекты указанных правовых институтов, которые подтверждают взаимозависимость административного акта и административных процедур; при этом соискатель особо выделяет «благоприятные» («положительные») и «неблагоприятные» («негативные», «обременяющие») решения публичной администрации» (стр. 344-346).

Логическим завершением исследования, подчеркивающим его практическую значимость, является авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации».

Содержащиеся в диссертации выводы и предложения свидетельствуют о значимости результатов проведенного К. В. Давыдовым исследования для развития российской административно-правовой науки; эти итоговые заключения вполне могут быть использованы как в научной и преподавательской работе при проведении занятий по административно-правовым дисциплинам, так и в правоприменительной деятельности.

Вместе с тем в докторской диссертации К. В. Давыдова, как и в любой творческой работе, имеются отдельные недостатки, не в полной степени аргументированные или спорные суждения, которые могут стать предметом

научной дискуссии во время публичной защиты основных положений диссертации.

1. Третье положение, выносимое К. В. Давыдовым на защиту, содержит тезис, требующий пояснения. Сискатель, характеризуя так называемые «формальные процедуры», отмечает в качестве важнейшего их свойства «безусловное право быть выслушанным» (стр. 13). Однако при этом не поясняется, кто оспаривает наличие такого права. Хотелось бы, чтобы автор более подробно раскрыл данное утверждение и привел аргументы релевантности подобной характеристики названного вида административных процедур. Здесь же К. В. Давыдов пишет, что «важнейшая с точки зрения теории и практики классификация административных процедур по сложности на упрощенные («неформальные») и усложненные («формальные»)». В первом случае речь идет о процедурах с «максимальной свободой административного органа в выборе объема и характера взаимодействия с участниками процедуры», а во втором, – о процедурах, имеющих сходство с судебными процедурами, применяемыми при разрешении «особо сложных вопросов, где проблема баланса публичных и частных интересов может стоять особенно остро». Представляется целесообразным более подробное пояснение значимости данной классификации.

2. Во втором параграфе первой главы работы (стр. 45–75) автор провел содержательный анализ понятия «административная процедура», используя отечественные и зарубежные источники, что позволило отразить различные научные точки зрения, подчеркивая положительные и отрицательные черты предлагаемых дефиниций. На их основе соискатель выделил основные признаки и функции административных процедур, а также предложил свой вариант базового определения «позитивной внешней административной процедуры»: «это урегулированная административным законодательством, имеющая относительную самостоятельность от материального права, направленная на достижение конкретного результата формализованная деятельность уполномоченных управлеченческих органов публичной власти,

их должностных лиц, иных наделенных функциями публичного управления субъектов по принятию нормативных административных актов, а также по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию административных решений ...» (стр. 75). В этой связи требуют уточнения отдельные элементы definicji, прежде всего отражающие суть административной процедуры признаки «относительной самостоятельности от материального права», «конкретного результата формализованной деятельности», «уполномоченных управлеченческих органов публичной власти».

3. К. В. Давыдов большое внимание уделяет обоснованию и выделению принципов административных процедур и административного права в целом (стр. 117–227; выносимые на защиту положения под номерами 4–6). Однако представляются целесообразными некоторые уточнения предложенной классификации принципов административного права. В частности, в диссертации упоминаются «универсальные принципы административного права», «регулятивные статические принципы», являющиеся «основополагающими началами организации государственного управления и исполнительной власти» и «охранительные статические принципы», к которым относятся «материальные принципы административной ответственности» (положение № 4, выносимое на защиту; стр. 13-14). Предлагаем автору на публичной защите более полно раскрыть критерии выделения указанных групп принципов. При характеристике принципов административных процедур (положение № 5, выносимое на защиту; стр. 14, 150–171) соискателем достаточно подробно продемонстрирована «универсальная природа» таких общеправовых принципов, как «законность, справедливость, равенство, пропорциональность (соразмерность), принцип правовой гарантированности (правовой стабильности)»; тогда как отдельные (рассматриваемые автором) принципы (положение № 6, выносимое на защиту; стр. 15, 199–204), например «запрет сверхформализма», «толкование права в пользу заинтересованных невластных лиц», «охват большим

меньшего» (принцип содержательного поглощения)» требуют, на наш взгляд, дополнительных пояснений и научной аргументации.

4. К числу спорных можно отнести отдельные положения авторского проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» (положение № 15, выносимое на защиту; приложение к диссертации). Речь идет, в частности, о содержании части 3 статьи 2 проекта о соотношении федерального законодательства об административных процедурах и законодательства субъектов Российской Федерации. Соискатель указывает: «До момента принятия специальных законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления ... к административным процедурам по принятию административных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления непосредственному применению подлежат нормы настоящего Федерального закона». В связи с этим возникает вопрос: будут ли учитываться нормы данного федерального закона после принятия указанных актов, в том числе в период, когда акт принят, но еще не вступил в законную силу?

5. В тексте диссертации встречаются не в полной мере общепризнанные или юридически неформализованные термины, а также отдельные метафорические выражения, например: «юстиционная концепция» (стр. 27), «наличие общих генетических свойств нормотворческих и правоприменительных процедур» (стр. 83). На стр. 391, 408 соискатель утверждает: «...скромный набор процедурных прав и гарантий участников ... позитивных процедур может не выдержать таранного удара восполнения любых процедурных дефектов...». Полагаем, что вышеперечисленные случаи применения лексики не всегда желательны в научных исследованиях.

Как видно, отмеченные дискуссионные моменты не влияют на высокую оценку диссертации К. В. Давыдова и не умаляют научной

состоятельности, теоретической и практической значимости данного исследования.

Автореферат и опубликованные соискателем работы отражают основное содержание исследования.

Заключение о соответствии диссертации К. В. Давыдова «Административные процедуры: концепция правового регулирования» критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней:

Диссертация К. В. Давыдова является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области административного права и административного процесса. В исследовании содержится решение научных проблем, имеющих существенное значение для российского административного и административного процессуального права. Диссертация вносит значительный вклад в науку административного права, поскольку результаты данной работы имеют большую ценность для дальнейшего правового регулирования взаимоотношений граждан (организаций) с публичной администрацией.

Диссертация представляет собой исследование административных процедур, которое характеризуется высоким теоретическим уровнем постановки и разрешения проблем современного публичного управления. Научный труд К. В. Давыдова, являясь концептуально завершенным исследованием, содержит весьма значимый потенциал для создания надлежащего административного правового регулирования осуществления административными органами и их должностными лицами управленческих действий и принятия ими решений (административных актов). В диссертации сформулированы положения, выводы и предложения, которые относятся к новым или содержат отдельные элементы научной новизны.

Диссертация Давыдова Константина Владимировича на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание

ученой степени доктора наук Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в 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.

Отзыв на докторскую диссертацию К.В. Давыдова подготовлен доктором юридических наук, профессором, профессором кафедры административного права и процесса Андреем Борисовичем Агаповым (специальность 12.00.14 – Административное право; административный процесс), обсужден и одобрен на заседании кафедры административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» (протокол № 14 от 25 мая 2021 г.), на котором присутствовало 22 преподавателя, проголосовавших «за» единогласно.

Заведующий кафедрой  
административного права и процесса  
федерального государственного  
бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования «Московский государственный  
юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»  
доктор юридических наук (специальность 12.00.14 –  
административное право; административный процесс),  
профессор

«25» мая 2021 г.

Зубарев Сергей Михайлович



Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, улица Садовая-Кудринская, дом 9.

Телефон: 8(499) 244-88-74; 8(499) 244-88-88 (доб. 695).

E-mail: msal@msal.ru.

Официальный сайт: <http://www.msal.ru/>