

В объединенный 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»

603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23

Отзыв

официального оппонента доктора юридических наук, профессора Стахова Александра Ивановича на диссертацию Фесько Дмитрия Станиславовича на тему «Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14-административное право; административный процесс (г. Нижний Новгород, 2021, 279 с.).

Актуальность темы диссертационной работы не вызывает сомнений поскольку проблемы административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора в качестве самостоятельного предмета научных исследований не ставились, а имеющиеся работы носят фрагментарный характер.

Особенно актуальной избранная тема представляется в свете реформы контрольно-надзорной деятельности и реформирования законодательства об административных правонарушениях, проводимых в стране.

Можно выделить три фактора, которые сегодня актуализируют проблему обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля: 1) необходимость обеспечения режима законности во всех сферах правоприменительной практики, включая контрольно-надзорную; 2) важность создания благоприятного климата для ведения бизнеса и снижения в этой связи избыточного административного давления, которые испытывают граждане и юридические лица; 3) несовершенство законодательного обеспечения баланса интересов во взаимоотношениях между контрольно-надзорными органами и контролируемыми лицами; трудности, связанные с пониманием и реализацией самих административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц.

Поэтому не случайно, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» прямо предусматривает, что при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц (статья 10) и не допускается использование контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц (статья 11).

Указанными обстоятельствами объясняется *научная и практическая значимость диссертации*. Диссидентом осуществлено системное исследование проблем административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при

осуществлении государственного контроля и надзора. Полученные автором результаты могут быть использованы при разработке предложений по корректировке государственной политики в сфере государственного контроля и надзора, по совершенствованию действующего законодательства о гарантиях прав контролируемых лиц (диссидентом предложены конкретные законопроекты), в системе повышения квалификации должностных лиц контрольно-надзорных органов, в образовательном процессе, для дальнейших исследований проблем административно-правового гарантирования прав граждан и организаций, вовлекаемых в процессы государственного контроля и надзора.

Структура работы в целом логична и последовательна, выделенные ее структурные части позволяют рассмотреть тему с необходимой полнотой.

Вполне обосновано вначале (в первой главе диссертации) автор предпринял попытку изучить теоретические аспекты проблемы. Раскрыта система прав граждан, выступающих объектом правового гарантирования. На хорошем теоретико-методологическом уровне рассмотрены понятие, назначение и сущность административно-правовых гарантий, используемых для обеспечения прав контролируемых лиц. Осуществлена систематизация видов административно-правовых гарантий. Достаточно интересным представляется материал, посвященный системе субъектов реализации административно-правовых гарантий в интересах соблюдения и защиты прав граждан и организаций.

Основные вопросы прикладного характера рассмотрены в гл. 2 диссертации. В данной связи: исследованы вопросы совершенствования административного законодательства о гарантиях прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора; раскрыта гарантирующая роль обязательных требований и определены пути их модернизации; раскрыты способы защиты прав контролируемых лиц и сформулированы предложения по повышению их эффективности: обобщена

практика внедрения современных технологий в контрольно-надзорную практику и показано гарантирующее значение этих технологий для обеспечения прав граждан и организаций.

Научная новизна работы заключается в том, что диссертация Д.С. Фесько представляет первое комплексное исследование проблем административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). В концентрированном виде научная новизна выражена в положениях, выносимых на защиту, большинство из которых заслуживает одобрения и поддержки.

Сформулирована авторская дефиниция административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц. Представляется обоснованным подход диссидентата к их рассмотрению как совокупности административно-правовых норм и осуществляемых на их основе и в соответствии с ними действий полномочных субъектов, обеспечивающих признание, соблюдение и защиту прав граждан и организаций как участников отношений по государственному контролю и надзору (с.47 диссертации). Именно в таком единстве гарантий выполняют свое главное предназначение - сдерживать неправомерные действия должностных лиц контрольных (надзорных) органов, охранять и защищать права контролируемых лиц и одновременно формировать необходимые организационно-правовые условия для беспрепятственной их реализации при проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

Автором проведен глубокий анализ с позиций обеспечения гарантий прав контролируемых нового законодательства – Федерального закона от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона от 31.07.2020 №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (параграфы 1 и 2 главы 2 диссертации). Данный анализ убедительно свидетельствует, что данного законодательства содержит ряд принципиальных положений, которые позволяют говорить о новой системе координат во взаимоотношениях контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц и именно благодаря этим законам заработает реформа системы государственного контроля (надзора), которая позволит существенным образом сократить давление на бизнес и сузить границы субъективного усмотрения контрольных (надзорных) органов (с.115 диссертации).

Стоит согласиться с выводом диссертанта о том, что обеспеченность правовыми гарантиями различных стадиях контрольно-надзорного производства неравномерна (с.124 диссертации) и в этой связи могут быть поддержаны законодательные предложения диссертанта, направленные на расширение прав контролируемых лиц на соответствующих стадиях. В частности, речь идет о предоставлении контролируемым лицам права знакомиться с жалобами граждан, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе с обращениями, поступившими в органы прокуратуры (с. 125-126 диссертации), об ограничении круга оснований для проведения внеплановых проверок сообщениями граждан как потребителей о грубых нарушениях их прав (с. 126 диссертации), о праве проверяемой стороны вести фотосъёмку, аудио- и видеозапись при проведении профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий (с.127 диссертации), о возможности контролируемого лица в процессе консультаций знакомиться со всеми материалами дела и давать на них возражения, когда в процессе контрольного (надзорного) мероприятия были допущены грубые нарушения при его проведении (с.128 диссертации), о праве проверяемой стороны давать пояснения должностному лицу, принимающему решение по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, в тех случаях, когда данное лицо не согласно с результатами рассмотрения протокола консультаций (с.128 диссертации) и др.

В диссертации с учетом новых законодательных подходов определено место административно-правовых гарантий в механизме обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), дана их видовая характеристика. Автор обосновано утверждает, что обязательные требования в рассматриваемом механизме выполняют вполне конкретную функциональную роль, обеспечивая баланс интересов человека в осуществлении соответствующего вида деятельности и общественных интересов в связи с этой деятельностью. С их помощью государство устанавливает некие общие ограничения и обязанности граждан и организаций при осуществлении соответствующего вида деятельности, определяет границы свободы человеческой активности в отношениях с окружающей средой. Обеспечивает безопасность результатов (продукции, работ и услуг) для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, ограничивает корыстные устремления, проявления халатности, злоупотреблений и недобросовестной конкуренции со стороны субъектов трудовой и иной

деятельности и т.п. (с.130-131 диссертации). В качестве одного из назначений обязательных требований рассматривается гарантирование в процессе деятельности беспрепятственную реализацию прав, свобод и законных интересов других граждан и организаций.

Следует согласиться и с выводом автора, что дальнейшее регулирование системы обязательных требований должно двигаться в направлении их исполнительности, сокращения, систематизации, уточнения и конкретизации требований относительно названных в законе параметров. В сфере экономической деятельности всё больший удельный вес будут приобретать обязательные требования, установленные решениями ЕАЭС (с.149).

В диссертации приводится интересный аналитический материал, связанный с практикой привлечения к административной ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов (с.161-165 диссертации). На его основе делается обоснованный вывод, что актуальной является задача обеспечения неотвратимости ответственности должностных лиц контрольных (надзорных) органов за случаи ненадлежащего выполнения своих служебных обязанностей при проведении мероприятий по контролю и надзору. В этой связи предлагается ряд мер, которые могут быть поддержаны, в частности, о включении ряда грубых нарушений требований законодательства о государственном контроле (надзоре) к числу административных правонарушений, а также о приведении к одному знаменателю перечней грубых нарушений порядка проведения государственного контроля (надзора), установленных статьёй 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», статьёй 91 Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и статьи 19.6.1 КоАП РФ.

На основе анализа контрольно-надзорной в условиях распространения коронавирусной инфекции диссидентант сформулировал ряд заслуживающих внимания выводов по перспективам внедрения в контрольно-надзорную практику новых информационных технологий. Так, следует согласиться, с автором, что в условиях дистанционного и, в частности, электронного взаимодействия, необходимо обеспечить надежную защиту гарантированных законодательством прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности, сохранить конфиденциальность информации о проверяемой деятельности. В ином случае данной информацией могут воспользоваться недобросовестные конкуренты. Эта задача на сегодняшний день в полной мере не решена. Поэтому, и мы здесь солидарны с автором, что важно продолжить поиск законодательного компромисса между возможностью доступа контрольных (надзорных) органов к компьютерной информации граждан и организаций, необходимой для целей мониторинга, и правом граждан и организаций на обеспечение конфиденциальности такой информации (с.183 диссертации). Контролируемые лица должны иметь доступ к данным о своей деятельности, которые получены с использованием цифровых технологий. Такая возможность нужна не только в целях корректировки своей деятельности, но и для корректировки недостоверной информации.

Диссидентант верно отмечает, что в условиях сложной эпидемиологической обстановки новое звучание с позиций обеспечения прав контролируемых лиц приобрёл риск-ориентированный подход к организации контрольной деятельности

(с. 184). Автором проанализированы принятые на этот счет новые правительственные акты и делается вывод, что уменьшение масштабов и интенсивности проверок и других контрольно-надзорных мероприятий должно происходить в первую очередь в отношении объектов и предметов, характеризующихся низким, умеренным и средним уровнем риска нарушений обязательных требований. И, наоборот, повышается значение контроля за соблюдением карантинных и других режимных мероприятий, ибо их нарушение может привести к значительному причинению вреда жизни и здоровью людей, подорвать санитарно-эпидемиологическое благополучие населения (с. 187 диссертации).

В этой связи предлагается автоматизировать систему просчёта рисков, окончательно внедрить использование проверочных листов и механизмы обучения подконтрольных субъектов (с.188 диссертации) Полагаем, что эти меры будут способствовать формированию централизованной комплексной системы оценки, развитию профессиональных компетенций работников контрольно-надзорных органов, позволит минимизировать коррупционную составляющую.

Достоверность и обоснованность выводов обеспечивается методологией и методикой научного исследования, нормативной (широко использованы Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ и др.) и теоретической основной (в библиографическом списке указано 320 научных работ).

Основные выводы и положения диссертанта подтверждены эмпирическими данными. Проведено собственное социологическое исследование, привлечены данные других социологических опросов. Изучено 340 решений судебных органов по делам об обжаловании решений и действий должностных лиц контрольно-надзорных органов. Обобщена практика контрольно-надзорной деятельности, связанная с обеспечением гарантий прав контролируемых лиц. Проанализирована, в том числе использование новых технологий в период распространения инфекционного заболевания COVID-19. Практика интерпретируется корректно, используется, как правило, для иллюстрации определенного теоретического положения. Придает наглядности работе использование таблиц и графиков.

К достоинству диссертации можно отнести ее творческий характер, аргументированность суждений и выводов автора, обращение к широкому кругу научных источников. Работа написана грамотным языком.

Диссертация прошла надлежащую апробацию. Автором опубликовано 15 научных статей, в том числе 7 из них в изданиях, рекомендованных ВАК.

Автореферат соответствует диссертации, отражает ее основные положения.

На защите представляется целесообразным обсудить следующие вопросы, которые обусловлены сложностью и дискуссионным характером исследуемой проблемы или недостаточной аргументацией выводов, сформулированных в диссертации.

1. Автор рассматривает государственный контроль и государственный надзор как однопорядковые категории (с.23-25диссертации). Представляется, что в исследовательских целях, для кандидатской диссертации, такой подход обоснован. Вместе с тем, по мнению многих учёных, эти явления имеют различия. Соответственно у них имеются особенности в системе гарантий. Помимо гарантий, установленных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», есть специфические средства и формы обеспечения прав граждан и

организаций при соответствующих видах государственного контроля и государственного надзора. Скажем, есть своя специфика в системе гарантий прав контролируемых лиц при налоговом контроле, в ходе экологического контроля. В будущих своих научных изысках порекомендовал бы диссертанту уделить этим вопросам большее внимание.

2. На с. 135 диссертации дано определение обязательных требований, используемых для целей государственного контроля и надзора. Под ними автор понимает совокупность правил, запретов, ограничений и обязанностей, предъявляемых к осуществлению гражданами и организациями экономической, социальной, духовной и иных видов деятельности, условий, правил и характеристик, предъявляемых к производимой продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам) и к производственным объектам, установленных международными договорами, актами ЕАЭС, федеральными законами и принятыми в их исполнение указами президента РФ, постановлениями правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных организаций, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, соблюдение которых оценивается в ходе мероприятий по государственному контролю (надзору). В целом такой подход отвечает имеющимся теоретическим воззрениям и новому законодательству. Вместе с тем, представляется, что под обязательными требованиями следует понимать условия (например, лицензионные условия), соблюдение которых оценивается в ходе контрольно-надзорных мероприятий.

3. Автор выделяет семь основных функций, которые выполняют административно-правовые гарантии по отношению к правам контролируемых лиц: 1) предупреждение нарушений прав контролируемых лиц со стороны контрольных (надзорных) органов; 2) содействие выявлению и пресечению нарушений прав граждан и организаций при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности; 3) защита прав контролируемых лиц при их нарушении контрольными (надзорными) органами; 4) содействие созданию организационно-правовых условий для реализации прав контролируемых лиц; 5) ограничение субъективного усмотрения в деятельности контрольных (надзорных) органов; 6) содействие выравниванию юридических возможностей контролируемых лиц и контрольных (надзорных) органов в реализации своей правосубъектности; 7) укрепление режима законности в контрольной (надзорной) деятельности (с.50-51 диссертации). С этой ролью административно-правовых гарантий можно согласиться. Вместе с тем на с.47 диссертации, давая определение административно-правовым гарантиям прав контролируемых лиц, диссертант в качестве их целевой характеристики рассматривает признание прав граждан и организаций как участников отношений по государственному контролю (надзору). По мнению рецензента, это должно найти отражение в предлагаемой системе функций административно-правовых гарантий. И что диссертант понимает под признанием прав контролируемых лиц?

5. В диссертации приводятся результаты анализа положений о контрольно-надзорных органах на предмет отражения в них вопросов, связанных с соблюдением и защитой прав контролируемых лиц. Отмечается, что, как правило, положения ограничиваются отсылочными нормами, не прописывается ответственность за невыполнение этой обязанности. В связи с этим предлагается ряд рекомендаций по улучшению их качества, которые могут быть поддержаны (с. 105 диссертации). Представляется также, что нужны корректизы и в сложившуюся практику

разработки ведомственных административных регламентов по отправлению функции государственного контроля. Они во многом носят забюрократизированный характер и усложняют процесс правового регламентирования. Какова позиция диссертанта по данному вопросу?

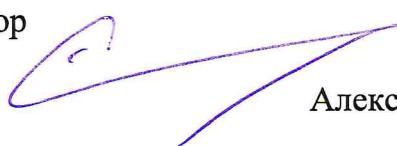
Отмеченные выше замечания, дискуссионные позиции и высказанные пожелания в целом не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, проведенного Д. С. Фесько, не уменьшают ее научной ценности, теоретической и практической значимости, подчеркивает новизну и многоаспектность избранной темы и призваны сориентировать автора на дальнейшую работу над ней.

На основе изложенного можно сделать следующие выводы: Диссертационное исследование соответствует требованиям, установленным пунктами 9, 10, 11, 14, 24 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года №842 (в ред. от 11.09.2021 г.). Автореферат и опубликованные работы автора отражают основное содержание диссертации.

Диссертация Дмитрия Станиславовича Фесько на тему «Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)» является актуальной, теоретически и практически значимой научной квалификационной работой, носит самостоятельный характер, содержит решение научных задач, имеющих существенное значение для развития административного права, а ее автор заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

заведующий кафедрой
административного права и процесса
им. Н.Г. Салищевой ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет правосудия»,
доктор юридических наук, профессор



Александр Иванович Стахов

« 26 » 10 2021 г.

Подпись заверяю:

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Заместитель начальника
Управления кадров



Сведения об официальном оппоненте: Стахов Александр Иванович
Почтовый адрес: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д.69.

Служебный телефон: 8 (495) 332-53-15;

Адрес электронной почты: alexander-stakhov@ya.ru

Должность: заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой

Сведения об организации: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия» ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (РГУП)

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

8 (495) 332-55-55

priem@rsuj.ru

<https://rgup.ru/>