

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»  
603950, г. Нижний Новгород,  
пр. Гагарина, д. 23, корп.2

### Отзыв

**официального оппонента 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.**

Сегодня перед наукой административного права стоят ответственные, сложные и разноплановые задачи по осмыслению результатов проводимой реформы системы государственного контроля (надзора). Реформа вызвана актуальными задачами и призвана вывести контрольно-надзорную деятельность государства на новый уровень эффективности и сервисности. Такая задача реформирования была поставлена Президентом РФ в его посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации и в соответствующих поручениях Правительству Российской Федерации.

Нормативная модель системы государственного контроля отражена, в частности, в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", а также в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации".

В этих законах просматривается идея усиления гарантированности прав граждан, организаций и органов, включенных в сферу государственного контроля и надзора. Важно в этой связи сказать, что колоссальные

3

материальные издержки и моральный урон несут граждане и бизнес-структуры по причине совершаемых сомнительно-законных действий контрольно-надзорных и правоохранительных органов, не редко грубого игнорирующих права и интересы человека и гражданина, а также субъектов предпринимательской деятельности.

Нормы указанных выше Законов нацелены и на выстраивание принципиально новой системы гарантий прав подконтрольных субъектов, к тому же в рамках дальнейшей демократизации и сервисности механизмов и методик осуществления государственного контроля. В системе гарантий подконтрольных субъектов (объектов) значительная роль отводится и административно-правовым гарантиям, применение которых должно найти отражение в практической деятельности контролирующих структур.

В этой связи особое место должно отводиться разработке современной научной концепции (стратегии) административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), что и стало целью проведения данного диссертационного исследования. Кроме того, отметим, что в науке комплексные исследования, посвященные анализу природы, сущности и свойствам административно-правовых гарантий прав подконтрольных лиц, систематизации их видов, а также практике их реализации, в прямой постановке отсутствуют.

Эти обстоятельства, в частности, предопределили **актуальность, востребованность и новационность темы диссертационного исследования Фесько Д.С.** «Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)». Обращение соискателя к данной теме является обоснованным, поскольку диссертационное исследование во многом восполняет существующий пробел в науке административного права и имеет значимую теоретическую и практическую востребованность.

**Цель работы** – разработка теоретических и организационно-правовых основ административно-правовых гарантий как средств обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Для достижения цели было предусмотрено и осуществлено (достигнуто) решение ряда **исследовательских задач** (с. 8-9 автореферата и 9-10 диссертации), что заслуживают поддержки и положительной оценки.

В работе содержится аргументированный подход и доктринальное авторское видение понятия и содержания административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), а также механизмов (путей) их реализации и повышения эффективности, базирующиеся на достаточно глубоком анализе современного состояния органов государственного контроля.

**Структура** диссертации логична и **отвечает задачам административно-правового исследования**. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка и 6-ти приложений – всего на 279 страницах.

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования, формулируется цель и основные задачи работы, описывается предлагаемый автором подход к решению поставленных задач, характеризуется степень новизны полученных результатов и их апробация.

При этом отметим, что задачи диссертационного исследования автором обоснованно ограничены рамками, указанными во введении.

В первой главе «Административно-правовые гарантии в системе обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) автор широко раскрывает теоретико-методологические основы исследуемой проблематики. Исследованы понятие и виды прав граждан и организаций как объекта административно-правового гарантирования, дается развернутое понятие и характеризуется сущность

административно-правовых гарантий, их виды; рассмотрена система субъектов реализации административно-правовых средств.

Представляют научный интерес результаты проведенных автором обобщений судебной практики и социологического исследования относительно видов нарушений прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора (с.31-34 диссертации).

Существенную познавательную ценность представляет содержащаяся в диссертации классификация и характеристика видов административно-правовых гарантий, сопровождаемая наглядностью (с. 57-82). Критерии классификации обоснованы, система гарантий представлена достаточно широко и оригинально. Обращает на себя внимание структура классификации административно-правовых гарантий при осуществлении государственного контроля (надзора) в зависимости от способа и правового ресурса гарантировавшего воздействия. По этому критерию автором они подразделяются на семь групп: 1) идеолого-правовые (гарантии-принципы); 2) обязывающие (гарантии-обязанности); 3) запрещающие (гарантии-запреты); 4) позволяющие (гарантии-дозволения); 5) поощрительные (гарантии-поощрения); 6) несущие характер ответственности (гарантии-санкции); 7) рекомендательные (гарантии-рекомендации) (с.60-76). Такая классификация позволила автору составить целостную систему исследуемых гарантий и наглядно показать их значение в общем механизме государственного контроля.

В главе достаточно полно охарактеризована система субъектов реализации гарантий прав граждан и организаций при осуществлении госконтроля (параграф 4 главы 1). При этом диссертант исследует полномочия контрольных (надзорных) органов как гарантов прав контролируемых лиц (с. 86, 87-90, 95-100 диссертации), что, считаем, по-своему восполняет имеющийся в науке определенный пробел и может применяться также в образовательных целях

Вторая глава «Направления повышения эффективности административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)» посвящена научному анализу административного законодательства о гарантиях прав контролируемых лиц и путей его дальнейшего совершенствования, понятию и видам обязательных требований, способам защиты прав контролируемых лиц и вопросам, связанным с внедрением в контрольную (надзорную) практику новых технологий (методик).

Заслуживают поддержки предложения диссертанта по вопросам повышения эффективности функционирования системы контрольных (надзорных) органов как гарантов прав контролируемых лиц. Они касаются, в частности, рационализации организационной и функциональной их структуры (системы), корректировки их правового статуса (с. 100-105 диссертации). Согласимся с оценкой и предложением автора и о том, что нужна более совершенная система критериев и показателей, касающаяся оценки соблюдения контрольными (надзорными) органами прав граждан и организаций, в которую входили бы, в частности, и результаты социологических опросов, показатели административной нагрузки на бизнес, индекс «административного давления» (с. 105-108 диссертации).

Проведенный анализ совокупности нормативных правовых актов позволил диссидентанту логично выделить четыре типа правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности, которые формируют разновекторный подход к обеспечению гарантий прав контролируемых лиц. Такая ситуация, что также логично, не отвечает требованию определенности правового регулирования общественных отношений, ставит в неравное положение граждан и организации при осуществлении государственного контроля (надзора) в отношении разных его видов. В результате одно и то же контролируемое лицо порой должно приспосабливаться к различным правилам проверок, не говоря уже о том, что возникает неравенство в механизмах защиты прав различных контролируемых лиц. К тому же имеет

место конкуренция видов гарантий, установленных разными нормативными правовыми актами, меньшая или большая обеспеченность гарантиями прав контролируемых лиц в зависимости от вида государственного контроля (надзора).

Полагаем, что уделенное отдельное внимание диссертантом к способам защиты прав контролируемых лиц оправдано. Даны их видовая характеристика. При этом следует согласиться с автором, что внесудебный порядок защиты прав не тождествен внесудебному порядку, как это, можно предположить, рассматривает закон (с.156-157 диссертации). Эти порядки соотносятся между собой как общее (внесудебный порядок) и частное (административный порядок). Гражданин и предприниматель имеет возможность подачи жалобы не только в администрацию публичной власти, но и в другие органы, не состоящие с проверяющими в зависимых отношениях (в органы прокуратуры, уполномоченным по защите прав предпринимателей и др.), что усиливает гарантии прав граждан и организаций. Между тем нередко в литературе это различие зачастую не рассматривается.

Рецензент разделяет позицию диссертанта и о том, что контрольные (надзорные) органы должны более широко в своей работе использовать жалобы на деятельность подконтрольных лиц (с.159 диссертации), поскольку, как верно отмечает автор, жалобы являются беззатратным (малозатратным) средством установления недостатков в работе подчинённых органов и их должностных лиц, служат исключительно ценным фактическим информационным ресурсом для понимания «болевых точек» в контрольно-надзорной деятельности, для их скорейшего преодоления. К сожалению, на практике эта ценность жалоб во многих случаях контрольными (надзорными) органами недооценивается.

Достаточно аргументирован вывод диссертанта, что актуальной проблемой современной российской действительности является необходимость обеспечения компенсации вреда, причинённого гражданам и

организациям незаконными и необоснованными действиями контрольных (надзорных) органов (с. 168 диссертации). В результате таких действий предприниматели и граждане несут большой материальный ущерб и моральный вред, а созданный порядок возмещения вреда сегодня не в полной мере учитывает особенности признания действий (бездействия) субъекта публичного контроля неправомерными. Поэтому являются обоснованными предложения диссертанта о конкретизации понятия «неправомерные действия» («бездействие»), а также о расширении оснований возмещения причиняемого вреда и об упрощении порядка возмещения морального ущерба, причиненного гражданам в результате контрольной деятельности (с.168-169 диссертации).

Диссидентом проведена существенная работа по обобщению и систематизации практики использования в контрольной (надзорной) работе форм бесконтактных (дистанционных) коммуникаций, особенно в период пандемии. Этому вопросу оправдано посвящен отдельный и содержательный параграф диссертации. На основе проведенного анализа сделан обоснованный вывод, что технологии (методы) государственного контроля (надзора), основанные на современных научных знаниях и технических возможностях, не только обеспечивают рациональность и оптимальность ресурсных затрат, но и способствуют соблюдению прав контролируемых лиц, большей прозрачности в отношениях контрольных (надзорных) органов с гражданами и организациями, сужают негативное пространство со стороны проверяющих.

Согласны с позицией автора и в том, что дублирование и параллелизм проверочной деятельности субъектов контроля приводят к ее избыточности и отвлекают управленческий ресурс проверяемых, что целесообразно переходить на широкое применение дистанционных видов контроля (надзора) и риск-ориентированный подход. Прав автор и в том, что активное использование возможностей Интернета, разного рода автоматизированных систем сбора, передачи и анализа информации должно рассматриваться в

качестве обязательной процедуры и важнейшей гарантии соблюдения прав предпринимателей (с. 170-171 диссертации).

В заключение традиционно для диссертационного исследования подводятся итоги проведенной работы, формулируются выводы и предложения.

Достаточно обширен библиографический список использованной литературы и нормативно-правовых источников.

Иллюстративен графический материал, прилагаемый к диссертации.

Заслуживают поддержки **исследовательские методы**, использованные при проведении работы, такие, в частности, как системный подход и сравнительный анализ. Диссидентом изучен значительный массив теоретических и нормативных источников, проведен глубокий анализ контрольной (надзорной) и судебной практики, что делает выводы и предложения диссидентта репрезентативными. В этой связи можно сделать обоснованный вывод о том, что автором проведено самостоятельное исследование, основанное на системно-структурном подходе к изучению проблем административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

Результаты исследования, выносимые на защиту в виде выводов и предложений, обладают несомненной **научной новизной** и в целом поддерживаются. В частности, рецензент во многом разделяет позиции диссидентта относительно:

- рассмотрения гарантированности прав граждан и организаций как одного из показателя оценки эффективности функционирования системы государственного контроля и ее результативности (с. 14-15, 38, 105-108 диссертации);
- утверждения, что административно-правовые гарантии являются необходимым, самостоятельным и интегративным элементом общего механизма обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) - с. 15, 38 диссертации);

- определения административно-правовых гарантий как совокупности административно-правовых норм и основанных на них действиях полномочных субъектов контроля, направленных на признание, соблюдение и защиту прав контролируемых лиц (с. 47, 54 диссертации);
- установления основного назначения гарантий – сдерживать неправомерные действия должностных лиц контрольных (надзорных) органов, охранять и защищать права контролируемых лиц и формировать необходимые организационно-правовые условия для беспрепятственного их применения (с.38 диссертации);
- назначения, свойств и видов административно-правовых гарантий, используемых в целях обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (с. 50-54, 57-82 диссертации);
- вывода, что институт административной ответственности контрольно-надзорных органов на сегодня не в полной мере выполняет свое гарантированное назначение в части обеспечения прав контролируемых лиц (с.17-18, 165-166 диссертации);
- особой роли контрольных (надзорных) органов в деле обеспечения прав граждан и организаций (с. 17-18, 86-87 диссертации);
- важного значения дополнительного обоснования требования об активном внедрении в контрольно-надзорную практику электронного взаимодействия контрольных органов и контролируемых лиц, широкого применения риск-ориентированного подхода, других форм дистанционного контроля (с.18-19, 174,190).

Предложенные с аргументацией автором изменения в законодательство не противоречат вектору современной российской административно-правовой политики, а также положениям международных стандартов в области защиты прав и свобод человека и гражданина, и представляют востребованный научный и практический интерес. В этой связи поддерживаются предложения диссертанта:

по устраниению некоторых противоречий и пробелов в законодательстве относительно понятия и видов грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора);

о дальнейшей рационализации организационной и функциональной структур (системы) контрольных (надзорных) органов;

о расширении законодательных гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

Практическая значимость исследования подтверждается также аprobацией его результатов, а также возможностью дальнейшего их использования в законотворческой, научно-исследовательской, образовательной и правоприменительной деятельности.

Диссертация написана и оформлена грамотно, хорошим языком, иллюстративна.

Основные положения диссертации отражены в 15 опубликованных работах и в автореферате.

Несмотря на несомненные достоинства диссертации, по её содержанию имеется ряд замечаний и предложений.

1. Среди субъектов реализации административно-правовых гарантий в области обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора автор вполне обосновано выделяет Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (с.88 диссертации). Вместе с тем анализ полномочий каждого из этих субъектов отсутствует. Ничего не говорится о полномочиях Администрации Президента Российской Федерации в этой сфере. Наличие в исследовании такого материала только бы усилило ценность диссертационного исследования. Возможно, соискатель оставил этот резерв для дальнейших своих творческих работ.

2. Автор верно утверждает, что требование всеобщности государственного контроля и надзора неизбежно приводит к разрастанию

субъектов государственного контроля и надзора и увеличению их штатной численности, к дублированию в их работе, предопределяет их параллельные действия и пересечение предметов контроля (надзора). Наряду с этим отмечается, что невостребованность на практике многочисленных объектов и предметов контроля (надзора) (с. 101-102 диссертации). Вместе с тем хотелось бы увидеть и более конкретную цифровую аналитическую информации по данной проблеме, в том числе о каких конкретно видах государственного контроля (надзора) здесь идет речь?

3. Безусловно, тема административно–правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) многоаспектна. Понятно, что в одной диссертации трудно охватить все её многочисленные грани. При этом, как правило, одним из срезов любого диссертационного исследования является изучение генезиса проблемы. Да, тема обеспечения гарантий прав контролируемых лиц так широко, рельефно, с использованием фрагментов исторического законодательного развития о гарантиях прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) еще не рассматривалась (с.11-115). Вместе с тем исследование исторического опыта в этой части заслуживало более широкой его подачи и его изучение диссидентанту целесообразно продолжить.

4. В диссертации приводятся результаты анализа положений о контрольных (надзорных) органах на предмет отражения в них вопросов, связанных с соблюдением и защитой прав контролируемых лиц. Отмечается, что, как правило, положения ограничиваются отсылочными нормами, зачастую не прописывается ответственность за невыполнение этой обязанности. В связи с этим он предлагает ряд рекомендаций по улучшению их качества, которые в целом могут быть поддержаны (с. 105 диссертации). Представляется, что нужны корректины и в сложившуюся практику разработки ведомственных административных регламентов по осуществлению функций государственного контроля. В этой связи

предлагается в ходе представления работы на заседании диссертационного совета услышать конкретную позицию диссертанта по данной проблеме.

5). В определенной степени можно согласиться с выводом диссертанта о том, что в нынешних условиях необходимо упрощение законодательного регулирования отношений по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), его систематизация и кодификация на основе единой методологии (с. 122-123). По этому концептуально-важному утверждению рецензентом предлагается соискателю также сформулировать свою позицию в ходе защиты.

Указанные замечания предложения могут носить дискуссионный характер, в то же время они не снижают значимости полученных результатов и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования.

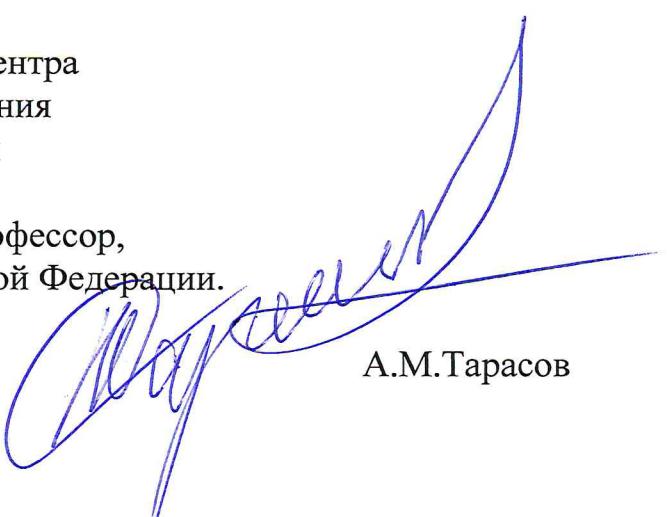
Рецензируемая диссертация является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения и сделаны практические рекомендации, совокупность которых можно расценивать как научное достижение, вносящее вклад в развитие теории административного права и правоприменительной деятельности.

Диссертационное исследование на тему «Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)» соответствует требованиям, установленным пунктами 9 (абзац 2), 10, 11, 14, 24 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 , а его автор - Фесько Дмитрий Станиславович - заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:  
Тарасов Анатолий Михайлович,

главный научный сотрудник  
 Научно-исследовательского центра  
 ФГКОУ ВО «Академия управления  
 Министерства внутренних дел  
 Российской Федерации»,  
 доктор юридических наук, профессор,  
 заслуженный юрист Российской Федерации.  
 Специальности: 12.00.02.

« 21 » октября 2021 г.



А.М.Тарасов

**Информация об организации:**

Федеральное государственное  
 казенное образовательное  
 учреждение высшего образования  
 «Академия управления Министерства  
 внутренних дел Российской  
 Федерации

**Место нахождения Академии:**

г. Москва, 125993, ул. Зои и  
 Александра Космодемьянских, д. 8;  
 Тел.: 8 (499) 150-10-34, 8 (499) 150-  
 16-69;

**Адрес электронной почты:**

aumvd@mvd.ru

**Сайт:** <https://a.mvd.ru/>

**Отметка о заверении подписи:**

