

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по науке,
инновациям и цифровизации
ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»,
доктор химических наук,
доцент




О .А. Козадеров

«08» ноября 2021 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ –

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» – 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 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»
(г. Нижний Новгород, 2021 – 279 с.)

Диссертация, выполненная Д. С. Фесько, посвящена крайне актуальной научной теме, связанной с теоретическим анализом и исследованием практики реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) в современной России. На протяжении последних 20 лет государство проводит реформу системы государственного контроля и надзора, основой целью которой является изменение парадигмы контрольно-надзорной деятельности, заключающейся в переходе от всеохватывающего и принудительного государственного контроля (надзора) к более мягкой и гибкой модели, основанной на риск-ориентированном подходе. При этом ключевой проблемой является поиск баланса между интересами государства при

выполнении контрольно-надзорными органами властных полномочий по осуществлению функций контроля и надзора, и правами, свободами и законными интересами граждан и организаций, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия. Не вызывает сомнения, что надлежащий баланс между государственными и частными интересами может обеспечиваться посредством установления и реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Изучение правового механизма административно-правовых гарантий является новым научным направлением в рамках правового института государственного контроля и надзора. Выбранный Д. С. Фесько вектор научных исследований административно-правовых гарантий прав граждан и организаций соответствует современным экономическим условиям, сложившимся в России, и представляет несомненный интерес как для ученых-правоведов, так и для законодателей и правоприменителей.

Еще одним обстоятельством, указывающим на высокую актуальность научного исследования, проведенного Д. С. Фесько, является получение научных результатов в условиях формирования нового законодательства о государственном контроле и надзоре. Как известно, 1 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». При этом необходимо учитывать и действие Федерального закона от 31 июля 2020 г. №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». На основании положений указанных федеральных законов вносятся изменения в отраслевые законы о государственном контроле, приняты десятки новых положений об отдельных видах государственного контроля и надзора, а также других подзаконных нормативных правовых актов. Все это свидетельствует о широкомасштабном изменении законодательства, регламентирующего контрольно-надзорную деятельность.

Соискателем анализируется новое законодательство о государственном контроле и надзоре, что также свидетельствует о высокой актуальности проведенного им научного исследования, теоретической и практической значимости для современной юридической науки и правоприменительной практики.

В диссертации грамотно, логично и обосновано определены объект и предмет научного исследования, правильно поставлена цель работы, которая заключается в разработке теоретических и организационно-правовых основ административно-правовых гарантий как средств обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) (с. 8–9).

Цель научного исследования достигнута посредством использования широкого спектра научных методов: исторического, диалектического, логического, эмпирического, социологического, анализа, синтеза, индукции, дедукции, обобщения, сравнительного правоведения (с. 10). Теоретическую основу исследования составили труды известных ученых в области конституционного, административного, финансового, информационного права, теории права и защиты прав человека. Автором были изучены практически все диссертационные работы, выполненные в последние годы, касающиеся различных аспектов осуществления государственного контроля (надзора) по различным научными специальностям (с. 10–11).

Вызывает одобрение полноценная эмпирическая основа исследования, выполненного Д. С. Фесько. Соискателем детально изучались: ежегодные и аналитические доклады, подготовленные Правительством Российской Федерации, Минэкономразвития России и различными контрольно-надзорными органами исполнительной власти; отчеты, доклады и сборники, подготовленные омбудсменами; судебная статистика; материалы судебной и правоприменительной практики; другие практические материалы; автор работы провел и собственное анкетирование ученых и практических работников (с. 12–13).

Научная новизна диссертации Д. С. Фесько не вызывает сомнений. По сути дела, его научный труд – это первая работа, посвященная формированию научной концепции административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора. В современной административно-правовой науке до настоящего времени подобные вопросы системно не исследовались. Автором на должном уровне были изучены такие новые в научном плане вопросы, как механизм обеспечения прав контролируемых лиц и сущностные характеристики современной системы государственного контроля (надзора). Кроме этого, соискатель: дал определение административно-правовых гарантий контролируемых лиц; показал теоретическое и практическое назначение административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц и их основные черты (признаки) при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; разработал критерии классификации административно-правовых гарантий, их основные виды, а также систему субъектов реализации административно-правовых гарантий контролируемых лиц (гарантов); провел системный анализ современного российского законодательства, которым устанавливаются гарантии прав контролируемых лиц, и указал направления его совершенствования; раскрыл значение обязательных требований для обеспечения прав контролируемых лиц и разработал направления их дальнейшей модернизации; продемонстрировал возможности новых технологий контрольной (надзорной) деятельности для гарантирования прав контролируемых лиц; сформулировал предложения по повышению эффективности и результативности административно-правового гарантирования прав контролируемых лиц (с. 13–14).

В целом научная новизна диссертации Д. С. Фесько определяется: комплексным и системным научным анализом ранее в полной мере не рассмотренных в юридической науке проблемных вопросов контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти; формированием оригинальной авторской научной концепции административно-правового

механизма административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора.

Положения, вынесенные автором работы на защиту, представляют собой сформированную соискателем полноценную научную концепцию юридического механизма административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Данная концепция основывается на положении о том, что гарантии прав граждан и организаций в процессе контрольной (надзорной) деятельности являются важнейшим показателем эффективности и результативности функционирования системы государственного контроля и надзора (с. 14–15); административно-правовые гарантии являются необходимым, незаменимым и интегративным элементом механизма обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора); административно-правовые гарантии могут рассматриваться как важнейшее средство обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора); административно-правовые гарантии являются необходимым условием и способом выравнивания возможностей контролируемых лиц и контрольных (надзорных) органов в реализации своей правосубъектности и ограничивают субъективное усмотрение в деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (с. 15). Положительно могут быть восприняты и положения, в которых содержатся предложения по закреплению в законодательстве Российской Федерации базовых и дополнительных гарантий (с. 16), уточнению и расширению законодательных гарантий прав граждан при осуществлении государственного контроля (надзора), касающиеся гарантий-принципов, гарантий-обязанностей, гарантий-дозволений, гарантий-санкций (с. 16-17). Также важны суждения автора об особой роли в обеспечении прав контролируемых лиц самих контрольных (надзорных) органов (с. 17-18) и о повышении значимости для гарантирования прав граждан и организаций цифровизации контрольно-надзорной деятельности (с. 18-19).

Таким образом, Д. С. Фесько на основании авторского подхода успешно формирует новую научную концепцию административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора, которая и раскрывается им в содержании рецензируемой работы. Диссертация имеет четкую структуру и состоит из введения, двух глав, восьми параграфов, заключения, библиографического списка и шести приложений, в которых в том числе представлены предложения (законопроекты) по изменению и совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации.

Первая глава работы посвящена комплексному научному анализу административно-правовых гарантий в системе прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). В рамках данной главы права граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) рассматриваются как объект правового гарантирования (с. 22-42). Делается заслуживающий внимания вывод о том, что административно-правовые гарантии по сравнению с другими видами гарантий (например, уголовно-правовыми, гражданско-правовыми) выступают наиболее оперативным, экономическим и эффективным инструментом устранения отклонений в работе контрольного (надзорного) аппарата, обеспечения режима законности в контрольной (надзорной) деятельности (с. 42). В этой главе соискатель изучает также понятие, назначение и сущность административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) (с. 42–57). Можно положительно оценить сделанное автором определение административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) (с. 54). Д. С. Фесько анализирует здесь виды административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) (с. 57–83) и субъекты реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций в системе реализации государственного контроля (надзора) (с. 83–109).

Во второй главе диссертации рассмотрены направления повышения эффективности административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Соискатель уделил значительное внимание проблеме совершенствования административного законодательства о гарантиях прав контролируемых лиц (с. 110–129). Предметом глубокого исследования стали вопросы установления в российском законодательстве новой системы юридических координат во взаимоотношениях контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц (с. 115–116). Автор подчеркнул потребность в установлении в нормативных правовых актах приоритета профилактических мероприятий по отношению к контрольным (надзорным) действиям (с. 116–117), повышении значимости негосударственных механизмов по стимулированию добросовестного поведения контролируемых лиц (с. 117). Можно одобрить и проведенный соискателем анализ системы показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (с. 118–119). В работе формулируется перспективный вывод о необходимости дальнейшей кодификации, систематизации и унификации административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц (с. 120–123). Весьма оригинальной составляющей научного исследования стало изучение вопросов модернизации системы обязательных требований (с. 129–143). Д. С. Фесько сделал правильный вывод о том, что требуется надлежащая систематизация (уточнение и конкретизация) обязательных требований, подлежащих проверке со стороны контрольно-надзорных органов исполнительной власти (с. 148–149). Соискателем уделено значительное внимание способам защиты прав контролируемых лиц, среди которых можно выделить: внесудебная защита прав граждан и организаций в контрольно-надзорных отношениях (с. 154–158); досудебный порядок обжалования действий и решений должностных лиц контрольно-надзорных органов (с. 159–161); привлечение должностных лиц контрольно-надзорных органов к административной ответственности по ст. 19. 6. 1 КоАП РФ за грубые нарушения требований о проведении проверки

в ходе государственного контроля (надзора) (с. 164–167). Безусловно, обоснованный интерес представляет параграф диссертации, посвященный внедрению современных технологий государственного контроля (надзора), которые могут стать твердыми гарантиями обеспечения прав контролируемых лиц (с. 170–190).

Если оценивать диссертацию Д. С. Фесько в целом, то можно констатировать надлежащую комплексность исследования главных вопросов порядка обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций в системе контрольно-надзорной деятельности. Научный анализ многочисленных факторов и обстоятельств, традиционно встречающихся в сфере исследуемых правоотношений, демонстрирует глубину познания автором как новых, так и малоизученных правовых институтов в области публичного контроля (надзора), а также выявляет системные недостатки действующего законодательства и правоприменительной практики контрольно-надзорных органов.

Теоретическая значимость диссертации заключается в разработке соискателем концепции административно-правовых гарантий прав граждан и организаций как при реализации властных полномочий органами публичного контроля (надзора); неотъемлемым элементом данной концепции стали научные выводы, касающиеся взаимоотношений контрольно-надзорных органов и их должностных, с одной стороны, и граждан (организаций), – с другой. Можно уверенно утверждать, что диссертационная работа Д. С. Фесько вносит существенный вклад в развитие теоретических представлений об административно-правовых гарантиях прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Научный труд соискателя может стать основой для проведения новых научных исследований проблем улучшения контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что сделанные соискателем выводы и предложения могут использоваться в

процессе разработки мер по совершенствованию законодательства о государственном контроле (надзоре), повышению эффективности и укреплению режима законности контрольной (надзорной) деятельности. Здесь важно обратить внимание на подготовленные автором предложения по внесению изменений и дополнений в: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в части усиления гарантий прав граждан и организаций) (Приложение № 4 к диссертации, с. 271–273); статью 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Приложение № 5 к диссертации, с. 274–276); часть 2 статьи 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» (Приложение № 6 к диссертации, с. 277–279). Материалами исследования можно воспользоваться и при преподавании административного и административного процессуального права, специальных учебных дисциплин, связанных с тематикой государственного контроля и надзора.

Апробация результатов исследования проведена Д. С. Фесько на должном уровне. Основные положения диссертации отражены в 15 научных публикациях автора общим объемом 8,47 п. л. При этом 7 научных трудов опубликованы в рецензируемых журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования результатов исследований для соискателей ученой степени доктора или кандидат наук. Большинство авторских теоретических положений, выводов и предложений докладывалось соискателем на 12 международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях. Кроме этого, Д. С. Фесько подготовил предложения, которые были направлены в адрес Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по контролю и регламенту, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав

предпринимателей, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (с. 19–21).

Признавая вышеуказанные достоинства проведенного Д. С. Фесько исследования, следует выделить отдельные положения, которые носят спорный характер и требуют дополнительного уточнения или аргументации со стороны соискателя.

1. Автор предлагает рассматривать гарантированность прав контролируемых лиц как самостоятельный принцип государственного контроля и надзора (с. 37–38). В теоретическом плане это предложение, безусловно, заслуживает внимания. Однако возникает вопрос о соотношении данного принципа с такими, уже получившими законодательное закрепление руководящими идеями, как законность, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охрана прав и законных интересов контролируемых лиц. Предлагаемый автором принцип гарантированности будет, во-первых, включать отдельные нормативные требования перечисленных принципов, а, во-вторых, его содержание включает иные императивы по организации контрольно-надзорной деятельности. Здесь можно попросить соискателя уточнить свои суждения по данному вопросу.

2. В число новых диссертационных положений, выносимых на защиту, входят, по предложению соискателя, его взгляды «на природу, понятие, черты (свойства), назначение, виды и механизмы повышения эффективности действия административно-правовых гарантий как средства обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)» (с. 15). Как можно предположить, вряд ли в таком обобщенном виде следовало бы формулировать выносимое на защиту положения, ибо неопределенные, неразвернутые и неясные взгляды (именно из-за приведенной формулировки) сложно расценить как новые теоретические или прикладные наработки автора. Такая формулировка допустима, например, во вступительной речи автора в момент публичной защиты диссертации, но вряд ли может позитивно оценена как выносимое на защиту положение. Иными

словами, такой подход обязывает Д. С. Фесько сформулировать очень конкретно новые подходы и связанные с ними научно-прикладные достижения о государственно-правовой природе, понятии, отличительных признаках, назначении, видах и механизмах повышения эффективности действия административно-правовых гарантий как средств обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

3. Д. С. Фесько затронул весьма важную теоретико-прикладную проблему, связанную с практической юридической жизнью института гарантий прав контролируемых лиц. Основываясь на положениях современной теории права, автор анализирует четыре основные формы реализации административно-правовых гарантий: соблюдение, исполнение, использование, применение (с. 83–86). Можно предположить, что указанные вопросы могли бы стать предметом отдельного научного исследования. Однако и в диссертации следовало бы более аргументированно дать как общую характеристику административно-правового механизма реализации гарантий прав контролируемых лиц, так и более объемно представить его неотъемлемые элементы. Такой подход обусловлен также и тем, что во второй главе диссертации Д. С. Фесько указывает на пути повышения эффективности функционирования данного юридического механизма как государственно-правовой реальности.

4. На странице 166–169 диссертации соискатель анализирует проблему возмещения вреда, причиненного гражданам и организациям незаконными и необоснованными действиями контрольных (надзорных) органов. Здесь же упоминается и причинение указанным субъектам права в процессе контроля (надзора) большого материального и морального ущерба «от произвола и беззакония контролирующих лиц» (с. 166). Автор диссертации предлагает «усовершенствовать действующий порядок возмещения вреда, причиненного гражданам и организациям действиями контрольных (надзорных) органов» (с. 17). Однако сами предложения по модернизации российского

законодательства в развернутом виде, к сожалению, не приводятся и не аргументируются. Думается, данное предложение требует более глубокой теоретической проработки и поиска убедительных обоснований.

5. Д. С. Фесько утверждает, что перечень прав граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений, который нормативно установлен для их взаимоотношений с контрольными (надзорными) органами и другими субъектами права в связи с деятельностью данных органов, определяется базовыми законами о государственном контроле (надзоре) и его видах, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, положениями о многочисленных видах контроля (надзора) (с. 30). Представляется, что такое утверждение верно лишь по отношению к специальным правам контролируемых лиц. Что же касается общих субъективных публичных прав и общегражданских прав, то их источниками выступают не только базовые законы о государственном контроле и надзоре. Например, право на достоинство личности, свободу вероисповедания, обращение в государственные органы, отдых и многие другие закреплены в Конституции Российской Федерации. Очевидно, что они должны неукоснительно соблюдаться в процессе контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой должностными лицами административных органов.

6. Анализируя правило о проведении так называемого сплошного досудебного порядка обжалования, которое в целом поддерживается автором, Д. С. Фесько приходит к выводу о целесообразности его ограничения только отдельными категориями дел, например, по жалобам на нарушения процедур осуществления соответствующих мероприятий по контролю. Аргументация этого вывода заключается в неподготовленности как самой контрольно-надзорной системы, так и особыми интересами граждан (с. 158–159). Данное предложение носит дискуссионный характер; думается, что окончательно об эффективности указанной меры можно будет судить по результатам анализа практики. Здесь можно порекомендовать соискателю продолжить мониторинг

этой ситуации с тем, чтобы сформулировать более впечатляющие, с научно-теоретической точки зрения, выводы и обобщения.

Как видно, сделанные замечания во многом носят дискуссионный характер и, конечно, не умаляют в целом высокую положительную оценку диссертационного исследования Д. С. Фесько.

Содержание диссертационной работы свидетельствует о том, что автором самостоятельно проведено научное исследование на актуальную тематику; оно содержит полезные и ценные выводы, предложения и рекомендации, которые обладают как теоретической, так и прикладной значимостью для науки административного права и модернизации системы административно-правового регулирования.

Таким образом, представленная к защите диссертация Д. С. Фесько на тему «Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей важное значение для дальнейшего развития теории общего административного права, административных процедур, а также для создания новой концепции государственного контроля и надзора. Рецензируемый научный труд соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 11 сентября 2021 г.) к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук. Поэтому автор кандидатской диссертации, Фесько Дмитрий Станиславович, заслуживает присуждение ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право, административный процесс.

Отзыв на диссертацию подготовлен доктором юридических наук, доцентом, профессором кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» Ольгой Сергеевной Рогачевой (научная

специальность 12.00.14 – Административное право; финансовое право; информационное право).

Отзыв обсужден, одобрен и утвержден на заседании кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» (протокол № 2 от 29 октября 2021 г.).

Заведующий кафедрой
административного и
административного процессуального права
юридического факультета
ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель
науки Российской Федерации

Старилов Юрий Николаевич

«29» октября 2021 г.

Сведения о ведущей организации:

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

Почтовый адрес: 394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1;

Телефон: 8 (473) 220-75-21; 8 (473) 220-75-22;

Адрес электронной почты: office@main.vsu.ru; juristar@law.vsu.ru

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <http://www.vsu.ru/>

