

В объединенный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 99.2.091.02, созданного 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, д. 23.

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
на диссертацию Квасова Владимира Борисовича на тему
«Административно-правовое регулирование государственной охранной
деятельности», представленной на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационная работа Владимира Борисовича Квасова посвящена достаточно актуальной для публично-правовых наук теме – проблеме административно-правового регулирования государственной охранной деятельности.

Признание и защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности гарантируются Конституцией Российской Федерации. Комплекс действий по охране объектов собственности реализуют специально уполномоченные лица и организации. Для государственных объектов охрана имеет особое значение, так как нередко они обладают стратегической важностью. Вследствие этого охранять такие объекты вправе лишь специально созданные государственные организации, органы власти, подразделения, деятельность которых регулируется отдельным комплексом

норм. Вместе с тем публично-правовые науки не закрепляют понятия государственной охранной деятельности, в них отсутствует отвечающий современным реалиям подход к ее структуре и содержанию.

Об актуальности темы диссертации В.Б. Квасова и свидетельствует то, что правовое регулирование государственной охранной деятельности является разрозненным, рассредоточенным по массе нормативных правовых актов, не образующих собой систему. Пробелы и противоречия в них приводят к трудностям при установлении компетенции органов власти и организаций, уполномоченных на охрану тех или иных объектов.

Проведенное соискателем научное исследование административно-правового регулирования государственной охранной деятельности обладает высокой новизной и направлено на совершенствование правовой регламентации данной деятельности, формирование о ней научных представлений на основе авторского концепта.

Структура работы характеризуется логическим единством и последовательным изложением собранного В.Б. Квасовым научного и эмпирического материала, следует из обозначенных соискателем объекта, предмета, цели и сформулированных для ее достижения задач. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка используемой литературы, приложений.

Первая глава «Концептуальные основы административно-правового регулирования государственной охранной деятельности» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию правовой природы государственной охранной деятельности, ее элементного состава, определению статуса основных субъектов данной деятельности, а также подлежащих охране объектов.

Представляет интерес проведенное соискателем сравнительное исследование признаков государственной охранной деятельности и частной,

которое позволило определить основные критерии их разграничения, уточнить содержание государственной охранной деятельности.

Необходимо согласиться с авторским утверждением, что государственная охранная деятельность имеет принципиальные отличия от частной охранной деятельности, которые выражаются в многолетней истории функционирования, сложившихся принципах работы, расширенных полномочиях (в том числе по применению мер государственного принуждения), особых задачах, наличии конкретного перечня важных объектов, подлежащих охране (с. 27).

Опираясь на теорию права, диссертант формулирует подробное понятие правоотношения государственной охранной деятельности – это урегулированное нормами права отношение, выражающееся в наличии субъективных прав и обязанностей его участников, возникающее по поводу защиты объектов, подлежащих государственной охране, от противоправных посягательств посредством деятельности специально уполномоченных государством субъектов, гарантированное возможностью применения к нарушителям мер государственного принуждения (с. 36).

Первый параграф первой главы работы является базовым для исследования, поэтому в нем логичным образом выделены элементы государственной охранной деятельности, которые затем более предметно анализируются в диссертации: 1) субъекты охраны – государственные органы и организации, наделенные соответствующими полномочиями; 2) объекты, подлежащие государственной охране; 3) деятельность субъектов по обеспечению состояния защищённости охраняемых объектов от противоправных посягательств, которая осуществляется на основании применения комплекса мер (с. 32).

Для государственной охранной деятельности свойственно наличие широкого круга субъектов, в связи с чем анализу ключевых элементов их

правового статуса (включая компетенцию и объем полномочий по применению мер государственного принуждения) посвящен второй параграф первой главы.

Автор аргументированно выделяет общие и особенные признаки субъектов государственной охранной деятельности, формулирует определение данного понятия. При анализе нормативно-правовых основ статуса органов и организаций, осуществляющих государственную охранную деятельность, В.Б. Квасовым рассматривается новейшее законодательство с оценкой изменений, внесенных в него за последние годы. Несмотря на стремление законодателя к уменьшению противоречий в правовом регулировании охранной деятельности, тенденция увеличения количества государственных субъектов охраны не позволяет должным образом упорядочить массив нормативных правовых актов.

Рассматривая объекты, подлежащие государственной охране, диссертант справедливо отмечает разрозненность подходов к понятию «охраняемый объект», ограничение его использования конкретной сферой деятельности.

Общее обозначение для объектов, подлежащих государственной охране, на нормативном или научном уровне отсутствует, поэтому предложение универсального понятия «объект, подлежащий государственной охране», формулирование его признаков и дефиниции обладает существенной теоретической и практической значимостью (с. 86).

Актуальностью и новизной отличается проведенное автором сравнение нормативно установленных перечней, в которых закрепляются объекты, подлежащие государственной охране, с выделением особенностей их формирования и изменения (с. 88-96).

На основе исследования законодательства и материалов правоприменительной практики сделаны важные выводы о

противоречивости позиций при определении статуса подлежащих охраны объектов и уполномоченных для их охраны органов и организаций, которые получили выражение в разнообразных решениях судебных органов, ФАС.

В этой связи нельзя не отметить аргументированность предложения В.Б. Квасова об изменении текущей регламентации объектов, подлежащих государственной охране, перечень которых предлагается издать в виде отдельного нормативного правового акта Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня объектов, подлежащих государственной охране», содержащего более конкретные юридические признаки объектов и критерии отнесения объектов к подлежащим государственной охране (с. 100).

Вторая глава «Специфика и перспективы административно-правового регулирования государственной охранной деятельности» также включает три параграфа и содержит исследование важных аспектов правового регулирования государственной охранной деятельности, разработку предложений по комплексному совершенствованию законодательства.

Большой интерес представляет специфика контрольно-надзорной деятельности в исследуемой сфере, которая раскрыта в первом параграфе второй главы. Соискателем определено, что данная деятельность осуществляется специально уполномоченными подразделениями Росгвардии в отношении лишь двух субъектов – подразделений ведомственной охраны и юридических лиц с особыми уставными задачами, а также, что на нее не распространяется действие общего законодательства о контроле и надзоре (с. 106-107).

Данный факт приводит к тому, что основным регулятором становятся подзаконные нормативные правовые акты и отраслевое законодательство, тем не менее в законах, регулирующих деятельность Росгвардии, ее контрольно-надзорные полномочия закреплены лишь в общем виде.

На основании изложенного автором формируется закономерный вывод о появлении правовых пробелов, развитии несогласованности юридической терминологии в правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности Росгвардии. В данной деятельности используется ограниченный инструментарий форм и методов контроля, в том числе по направлению профилактики и управления рисками, отсутствует риск-ориентированный подход и иные новеллы реформы КНД.

При исследовании содержания деятельности субъектов охраны диссертант делает акцент на обеспечении пропускного и внутриобъектового режимов, что является одной из ключевых задач в процессе охраны и является его неотъемлемой основой, поскольку многие охранные мероприятия (патрулирование, оперативное дежурство) входят в содержание пропускного и внутриобъектового режимов.

С помощью развернутой аргументации В.Б. Квасов обосновывает недостатки в правовом закреплении ответственности за нарушение пропускного режима охраняемого объекта (ст. 20.17 КоАП РФ), которые, в том числе, связаны с выявленными в первой главе работы проблемами объектов и субъектов государственной охранной деятельности, что подтверждает логичность и последовательность раскрытия темы.

Рассуждения диссертанта подкрепляются результатами проведенного им среди сотрудников Росгвардии социологического исследования, согласно которому большинство опрошенных не сталкивалось на практике с привлечением нарушителей к ответственности по ст. 20.17 КоАП РФ (во многом по причине неоднозначности законодательных формулировок) и поддерживает необходимость корректировки данной нормы. В результате соискателем обоснована новая редакция ст. 20.17 КоАП РФ (с. 152-153).

Следует положительно оценить, что в последнем параграфе диссертации подводятся итоги исследования, формулируются основные

проблемы и перспективы развития государственной охранной деятельности. К основным проблемам в изучаемой области отнесены: отсутствие терминологической точности в определениях ключевых понятий, несистемный характер государственной политики по направлению государственной охранной деятельности, пробелы и противоречия в правовом регулировании отношений в рассматриваемой области, отсутствие целостной системы государственного контроля и надзора за деятельностью субъектов охраны и т.д. (с. 155).

Представляет интерес выдвинутое автором предложение об оптимизации административно-правового регулирования путем издания отдельного федерального закона, регулирующего отношения в области государственной охранной деятельности. Данный закон мог бы заменить существующие разрозненные и рассредоточенные по множественным актам нормы, четко определить статус каждого субъекта охраны (с. 157).

Прикладное значение несет разработка концепции проекта закона «О государственной охранной деятельности», выстроенной на основании авторской структуры, включающей три части: вводная часть или преамбула, в которой излагаются общая характеристика правового регулирования, указано на имеющиеся в нем пробелы и противоречия, проводится анализ правоприменительной практики; основной части, содержащей цель будущего законопроекта, его задачи, структуру, предмет правового регулирования, место в системе законодательства, указания положений законов, на реализацию которых направлен законопроект, предложения по поводу устранения проанализированных в преамбуле недостатков и пробелов правового регулирования; заключительной части, включающей значение законопроекта для правовой системы, последствия реализации, информацию о соответствии положениям международных договоров РФ (Приложение 1).

Можно согласиться с предложением диссертанта об исключении возможности определения субъекта охраны путем использования

конкурсных процедур в системе закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд и регламентации для всех объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, условия закупок охранных услуг у единственного подрядчика (исполнителя). По мнению автора, это будет способствовать уточнению компетенции субъектов государственной охранной деятельности (с. 176).

Таким образом, по результатам проведенного исследования представляется возможным сформировать целостное представление о государственной охранной деятельности, особенностях ее правового регулирования, а также существующих в этой сфере проблемах, для которых В.Б. Квасовым разработаны пути решения.

Научная новизна и прикладное значение предпринятого исследования определены постановкой проблемы, продемонстрированы содержанием и полученными результатами.

Диссертационная работа обладает прочной методологической основой, объединяющей совокупность общенаучных и частнонаучных методов исследования (сравнительно-правовой, системный, формально-логический, контент-анализа документов и др.).

Достаточно обширными являются теоретическая, эмпирическая, нормативная базы исследования. Соискателем исследованы труды отечественных ученых в области административного права, теории государства и права, правового регулирования охранной деятельности; судебные решения, касающиеся споров компетенции между субъектами охраны; материалы дел об административных правонарушениях в отношении объектов собственности; решения комиссий Федеральной антимонопольной службы РФ и др. Для обоснования выводов использованы результаты социологического исследования, проведенного автором.

Теоретическое значение исследования определяется углублением научного знания в области административно-правового регулирования государственной охранной деятельности, развитием теоретических представлений о правовой природе данной деятельности, ее структуре и содержании, а также тем, что результаты исследования могут быть использованы при проведении дальнейших научных изысканий в данной сфере.

Практическое значение исследования выражается в сформулированных выводах и предложениях по совершенствованию законодательства, которые могут использоваться в ходе совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих охранную деятельность, при толковании норм права; в правоприменительной деятельности субъектов охраны и правоохранительных органов.

Результаты диссертационного исследования прошли необходимую апробацию: они освещались на научных конференциях, отражены в научных публикациях соискателя. По теме диссертации В.Б. Квасовым опубликованы девятнадцать научных статей, семь из которых были размещены в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Кроме того, результаты научного исследования диссертанта были внедрены: в практическую деятельность УМВД России по Тюменской области, УМВД России по Курганской области, Управления федеральной службы войск национальной гвардии РФ по Ямало-Ненецкому автономному округу; в образовательный процесс Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, Восточно-Сибирского института МВД России.

Вместе с тем, как любое творческое исследование, представленная работа не лишена определенных недочетов и дискуссионных моментов:

1. В первом положении, вынесенном диссертантом на защиту, дается дефиниция правоотношения государственной охранной деятельности, в которой единственным признаком, отличающим данный вид правоотношений от иных административных охранительных правоотношений, является наличие объектов, подлежащих государственной охране. Представляется, что одного такого признака для обособления и идентификации вида правоотношений недостаточно, учитывая, что в тексте диссертации представлена более развернутая характеристика правоотношений данного вида. В этой связи хотелось бы услышать в ходе публичной защиты более развернутую характеристику правоотношений государственной охранной деятельности.

2. Рассматривая правоотношения охранной деятельности, соискатель утверждает, что охранная деятельность осуществляется на возмездной договорной основе (с. 35), на основании чего можно сделать вывод о том, что юридическим фактом для возникновения таких правоотношений служит договор. Вместе с тем, как представляется, ключевым отличием государственной охранной деятельности от частной является то, что она осуществляется в силу закона, то есть, без включения уполномоченным органом (Президентом РФ, Правительством РФ) в соответствующий перечень конкретного охраняемого объекта, правоотношение возникнуть не может.

3. В авторских суждениях о государственной охране и о государственной охранной деятельности усматривается несогласованность, связанная с включением в иерархическую структуру деятельности таких ее видов как государственная охрана, ведомственная и вневедомственная охрана при том, что в ведомственной охране как виде государственной охранной деятельности выделяются две государственных и одна негосударственная формы (с. 13 – 14). Более корректным было бы рассмотрение в качестве видов государственной охранной деятельности

деятельность организаций (служб, подразделений) ведомственной охраны, вневедомственной охраны или государственной охраны. Кроме того, возникает необходимость разграничивать охранную деятельность, осуществляемую ведомственной охраной государственных органов и коммерческих организаций, а также ведомственную охрану или государственную охрану иных видов, осуществляемую в силу закона и на основании гражданско-правового возмездного договора оказания услуг частным лицам и организациям.

4. Термин «юридические лица с особыми уставными задачами» был введен в законодательство Российской Федерации в связи с необходимостью урегулировать отношения, возникающие в сфере оборота оружия с участием субъектов охраны, которым было предоставлено право использовать служебное и боевое огнестрельное оружие, в том числе короткоствольное оружие с нарезным стволом. В этой связи имплементация этого термина в законодательство о государственной охране неизбежно приводит к разрушению логической целостности и последовательности правового регулирования.

5. В шестом положении, вынесенном диссертантом на защиту, предлагаются отличительные признаки объектов, подлежащих государственной охране. Первым таким признаком является то, что исключительным правом обеспечения защищенности таких объектов обладают субъекты государственной охранной деятельности. В то же время законодательство не предусматривает каких-либо объективных критериев отнесения объектов к объектам, подлежащим государственной охране. Так, предоставление государственной охраны отнесено Федеральным законом № 57-ФЗ к прерогативе Президента РФ, а физические объекты (территории, акватории, здания и сооружения) признаются подлежащими государственной охране, если они как-то связаны с охраняемыми объектами. Перечни объектов, подлежащих охране войсками национальной гвардии, охраняемых

военизированными и сторожевыми подразделениями организаций, подведомственных Росгвардии, и ведомственной охраной, утверждаются Правительством РФ. Предлагаемое в диссертации определение понятия «объекты, подлежащие государственной охране» также основывается на оценочных категориях «особого публично-правового статуса» и «важности для государства». В законодательстве Российской Федерации имеются примеры установления объективных критериев, на основе которых возможно формирование перечней значимых объектов, подлежащих государственной охране, например показатели критериев значимости объектов критической информационной инфраструктуры.

6. Отмеченный в диссертационной работе недостаток регулирования контрольно-надзорной деятельности Росгвардии на законодательном уровне и неиспользование новейших форм и методов контроля и профилактики нарушений обязательных требований (параграф 1 второй главы диссертации) действительно снижают эффективность ее деятельности, поэтому данная проблема достойна более глубокого исследования. Кроме того, в этом вопросе важно иметь в виду, что государственный контроль (надзор) со стороны Росгвардии неприменим в отношении ФСО России и самой Росгвардии, осуществляющих государственную охрану. В этой связи необходимо совершенствовать нормативное правовое регулирование надведомственного и ведомственного контроля, по многим характеристикам существенно отличающегося от государственного контроля (надзора).

Указанные замечания и вопросы носят частный характер, не снижая общей высокой оценки диссертационного исследования, и в основном призваны нацелить автора на дальнейшую разработку столь актуальной проблематики. Автореферат и научные публикации В.Б. Квасова полностью соответствуют содержанию и основным положениям диссертации.

Таким образом, диссертация Квасова Владимира Борисовича на тему: «Административно-правовое регулирование государственной охранной

деятельности», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, отвечает требованиям, закрепленным в пунктах 9, 10, 11, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 18 марта 2023 г.), а ее автор Квасов Владимир Борисович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник,
отдела административного законодательства и процесса,
ФГНИУ «Института законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

«30» октября 2023 года

Зырянов Сергей Михайлович

Сведения об официальном оппоненте:

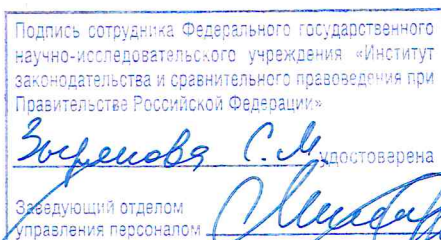
Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», отдел административного законодательства и процесса, главный научный сотрудник;

Почтовый адрес: 117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34;

Телефон: +7 (495) 719-70-00;

Адрес электронной почты: zyryanov.s@gmail.com;

Адрес официального сайта: <https://izak.ru/>



(М.П. Зырянов)