

В Объединенный диссертационный совет 99.2.091.02, 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, д. 23

### ОТЗЫВ

официального оппонента, доктора юридических наук, доцента, заведующего кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Соболевой Юлии Викторовны на диссертацию **Морозова Сергея Андреевича** на тему «Административные процедуры государственного контроля и надзора в сфере публичного управления», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) 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 федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

(г. Нижний Новгород, 2025. – 275 с.)

Тема выполненного С. А. Морозовым диссертационного исследования обладает высокой степенью актуальности, обусловленной усиленным вниманием к контрольно-надзорной деятельности со стороны органов власти, что выражается в постоянном изменении нормативной базы ее применения. В рамках административной реформы государственного контроля (надзора) в

2020 году был принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который уже также подвергался существенным изменениям и дополнениям. Указанный закон в том числе урегулировал и административные процедуры государственного контроля и надзора, порядок их организации и осуществления, внедрил новые механизмы защиты прав контролируемых лиц, что является основанием для выработки научно-обоснованных подходов к пониманию их сущности, значения, содержанию, практики реализации. Ранее целенаправленные научные исследования по вопросам административных процедур государственного контроля и надзора не проводились, и представленное диссертационное исследование способствует устранению сложившихся пробелов.

Диссертация включает введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, библиографический список, а также оформленные в виде приложений предложения по совершенствованию законодательства.

Определяя значимость темы диссертационного исследования, С. А. Морозов должным образом устанавливает цель и задачи исследования (стр. 9-10 диссертации). Поставленные задачи были успешно решены соискателем с использованием общенаучных (формально-логический, исторический, структурно-функциональный, комплексный), частнонаучных (математический, лингвистический, статистический, метод моделирования), а также собственно юридических (сравнительно-правовой, формально-юридический методы, метод толкования права) методов (стр. 10-11 диссертации).

При подготовке диссертации соискателем использована обширная научно-теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая база (стр. 220-268 диссертации). Проведённое диссертационное исследование характеризуется обращением автора к трудам дореволюционных, советских и современных ученых по государственному, полицейскому, административному праву, административному процессу, рассматривавших

вопросы устройства управленческой деятельности, основы учения о контроле и надзоре; проведением анализа существующего нормативно-правового материала (законов, подзаконных актов), регулирующих вопросы установления и реализации административных процедур государственного контроля (надзора); анализом материалов судебной практики высших судов Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, аналитических и статистических данных.

Постановка цели, решение поставленных задач, выбор методологии, анализ научно-теоретических, нормативно-правовых и эмпирических источников позволили С. А. Морозову в рамках его диссертационного исследования сформулировать выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования вопросов, связанных с организацией и осуществлением административных контрольно-надзорных процедур.

Проведенное соискателем исследование бесспорно обладает научной новизной, которая выражается в разработке авторского понимания административных контрольно-надзорных процедур, их систематизации, анализе существующих проблем в их реализации.

В качестве наиболее значимых для административно-правовой науки теоретических положений, содержащихся в исследовании, необходимо выделить следующие:

- определение сущности и юридического значения административных контрольно-надзорных процедур как правовой формы осуществления контрольно-надзорной деятельности (стр. 34-39 диссертации);
- обозначение функций административных контрольно-надзорных процедур (стр. 42-48 диссертации);
- выделение присущих административной контрольно-надзорной процедуре признаков и формулирование на их основе авторского определения данной процедуры (стр. 55-59 диссертации);

- характеристика содержания административной контрольно-надзорной процедуры, описание ее элементов и стадий (стр. 66-79 диссертации);
- проведение классификации административных контрольно-надзорных процедур (стр. 83-84, 95 диссертации);
- анализ системы действующего нормативного правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур на федеральном, региональном и местном уровнях (стр. 98-118 диссертации);
- определение критериев надлежащего оформления хода и результатов административных контрольно-надзорных процедур (стр. 165-166 диссертации);
- установление природы возникающих в ходе проведения административных контрольно-надзорных процедур ошибок и нарушений, их классификация (стр. 169-186 диссертации);
- анализ последствий ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур в свете реформы контрольно-надзорной деятельности (стр. 212-213 диссертации).

Практическую значимость проведённого С. А. Морозовым исследования представляют научно обоснованные предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего вопросы установления и реализации административных контрольно-надзорных процедур.

Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, апробированы в выступлениях автора на научно-практических конференциях.

Содержание диссертации, ее оформление соответствуют установленным требованиям. Структура диссертации является логически завершенной, позволяющей раскрыть все основные вопросы по теме исследования.

Авторские предложения и выводы могут быть полезны для использования в учебном процессе образовательных организаций высшего

образования юридического профиля, в том числе при преподавании дисциплины «Административное право».

Вместе с тем, при наличии указанных выше достоинств, ряд положений диссертационного исследования имеют спорный характер и, по мнению официального оппонента, нуждаются в дополнительной аргументации со стороны соискателя в ходе публичной защиты.

1. В положении № 1, выносимом на защиту отмечается, что административные контрольно-надзорные процедуры являются правовой формой осуществления контрольно-надзорной деятельности органами государственной власти, а также государственными и муниципальными учреждениями, государственными корпорациями (при передаче им соответствующих полномочий). В качестве одного из признаков административных контрольно-надзорных процедур (стр. 55-56 диссертации) автором также выделяется их осуществление специально уполномоченными на то органами исполнительной власти, местными органами власти, иными учреждениями и их должностными лицами (например, государственной корпорацией «Росатом»). При этом в ходе исследования, соискатель не заостряет внимание на различиях в процедурах, осуществляемых соответственно федеральными, региональными, муниципальными органами власти и государственной корпорацией, ограничиваясь только их упоминанием. Соискателю предлагается в ходе публичной защиты дополнительно разъяснить указанный вопрос.

2. В положении № 2, выносимом на защиту, соискателем названы функции административных контрольно-надзорных процедур. В частности, выделяется функция по снижению административной дискреции при осуществлении контроля (надзора), реализуемая через четкое и последовательное регламентирование порядка, сроков, перечня совершаемых действий, компетенции и обязанностей должностных лиц и т.д. (стр. 44-45 диссертации). Также автором сформулирована и такая функция административных контрольно-надзорных процедур как функция

минимизации коррупционных рисков (стр. 45-46 диссертации), которая, по сути, также достигается четкой регламентацией данных действий должностных лиц, их компетенции, что влечет отсутствие в конечном итоге необоснованной дискреции как коррупциогенного фактора. В связи с этим автору требуется аргументировать необходимость выделения именно и функции по снижению административной дискреции, и функции минимизации коррупционных рисков, так как в тексте исследования такое обоснование отсутствует. В связи с этим выделение функции по снижению административной дискреции является избыточным.

При этом в рамках диссертации не дается оценки различных видов дискреции при осуществлении контроля (надзора). При рассмотрении усмотрения (дискреции) в деятельности исполнительной власти в понимании возможности действовать за рамками регулирования рассматриваемых отношений – такие действия представляются невозможными. В понимании же ее в рамках закона, допустимые обоснованные варианты поведения должностных лиц должны быть установлены, например возможность выбора формы контрольного (надзорного) мероприятия, что и осуществляется соответствующими нормами.

3. В рамках положения № 8, выносимого на защиту, автором в качестве одного из источников возникновения дефектов (ошибок, нарушений) административной контрольно-надзорной процедуры выделяется несоблюдение принципов контрольно-надзорных процедур. Однако, статья 91 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», статья 20 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части грубых нарушений содержат указания в основном на те, которые связаны с нарушением порядка осуществления государственного контроля (надзора). Автору необходимо дополнительно разъяснить, каким образом нарушение

принципов административных контрольно-надзорных процедур проявляется как источник возникновения нарушений процедуры, тем более что на стр. 67-68 исследования перечисляются различные нормативные акты, регулирующие указанные принципы. И если общие (межотраслевые) принципы находят свое выражение в едином нормативном акте, то отраслевые и специальные принципы контрольно-надзорных процедур содержатся в массе разрозненных нормативных актов. То есть их исчерпывающий перечень вряд ли возможно сформулировать. И тогда возникают вопросы именно по поводу соблюдения отраслевых и специальных принципов контрольно-надзорных процедур, выделяемых автором, вследствие отсутствия их должного нормативного урегулирования.

4. Автором при рассмотрении федерального уровня регулирования административных контрольно-надзорных процедур, начиная со стр. 98 диссертации, абсолютно не затрагивается такой значительный пласт правового регулирования в отношении некоммерческого сектора как законодательные нормы, регулирующие федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, а именно Федеральный закон «О некоммерческих организациях», закрепляющий соответствующие процедуры федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций и особенности осуществления контроля в отношении них. Между тем данный закон, а также Федеральный закон «Об общественных объединениях» является необходимым звеном в построении второго уровня системы законодательства об административных процедурах, о которой автор говорит на стр. 106 исследования. И отсутствие анализа данной нормативной базы в диссертации требует соответствующих пояснений соискателя в процессе публичной защиты.

5. Соискателем предлагается в качестве одного из способов предупреждения возникновения нарушений при осуществлении административных контрольно-надзорных процедур, укрепление служебной и исполнительской дисциплины (стр. 187-188 диссертации), однако, не

раскрываются конкретные предложения, например, касающиеся изменений и дополнений соответствующих нормативных актов, по достижению этого результата. В связи с этим представляется необходимым перечислить такие предложения, которые должны способствовать повышению служебной и исполнительской дисциплины сотрудников контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Представленные замечания и вопросы носят дискуссионный характер, несколько не снижая высокий теоретический уровень проведённого С. А. Морозовым исследования.

Содержание диссертации С. А. Морозова соответствует профилю специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки, в частности, разделам «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» (пункт 2); «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты» (пункт 5); «Правовое регулирование государственного управления в административно-политической сфере» (пункт 14); «Принуждение в публичном праве, в том числе административно-правовое» (пункт 15); «Публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах» (пункт 16); «Административные процедуры и административные производства» (пункт 18); «Административные правонарушения и административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях» (пункт 19).

Представленная С. А. Морозовым диссертация может быть признана научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей важное значение для дальнейшего развития административного права и процесса, а также государственного контроля (надзора).

Основные положения и выводы диссертации С. А. Морозова изложены в 14 научных публикациях, 6 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Автореферат диссертации достаточно полно отражает основные выводы, положения и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании.

На основании вышеизложенного, представляется возможным сделать следующий итоговый вывод: диссертация Морозова Сергея Андреевича на тему «Административные процедуры государственного контроля и надзора в сфере публичного управления» представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор заслуживает присуждение искомой ученой степени.

Официальный оппонент, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»



Соболева Юлия Викторовна

«14» ноября 2025 г.

|                                  |                                                                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Подпись                          |  |
| удостоверяю                      |                                                                                       |
| Начальник отдела кадровой работы | Ю.Н. Гордон                                                                           |
| «14»                             | 20 25г.                                                                               |



Сведения об официальном оппоненте:

Соболева Юлия Викторовна

Наименование организации, в которой работает официальный оппонент:  
Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»;

Должность: заведующий кафедрой служебного и трудового права;

Почтовый адрес: 410031, г. Саратов, ул. Соборная, зд. 25, стр.1;

Телефон: 8 (8452) 65-35-50;

Адрес электронной почты: j.soboleva@mail.ru

Электронный адрес официального сайта в информационно-коммуникационной сети «Интернет»: <https://piu.ranepa.ru>