

УТВЕРЖДАЮ
Начальник ФГКОУ ВО
«Нижегородская академия
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»
доктор юридических наук, доцент



К.А. Плясов
2025 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» – 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 имени 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 диссертационного исследования С.А. Морозова связана с анализом теоретических и практических вопросов установления и реализации административных процедур государственного контроля и надзора в сфере публичного управления. Кардинальные изменения контрольно-надзорной сферы в ходе продолжающейся административной реформы, центральным элементом которых явилось вступление в силу федерального закона

от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вызвали коренные преобразования в нормативно-правовом регулировании, составе, организации, оформлении административных контрольно-надзорных процедур, что требует соответствующего доктринального переосмысления.

В соответствии с имеющимися в отечественной науке административного права воззрениями процедурные правила и нормы регулируют порядок совершения административных действий, принятия управленческих решений должностными лицами органов исполнительной власти при исполнении ими обязанностей в рамках возложенной компетенции, что характерно и для государственного контроля (надзора). Административные процедуры государственного контроля и надзора (контрольные процедуры, административно-надзорные процедуры) традиционно выделяются как составляющие контрольно-надзорной деятельности, однако до настоящего времени не являлись предметом самостоятельного научного исследования, в связи с чем возникает необходимость анализа содержания, состава, организации, реализации, оформления административных процедур государственного контроля и надзора, а также выработки предложений по совершенствованию их нормативного правового регулирования, особенно в контексте произошедших изменений в контрольно-надзорной сфере.

Таким образом, актуальность темы диссертации обусловлена значимостью контрольно-надзорной деятельности в публичном управлении. Соблюдение порядка осуществления контрольных (надзорных) мероприятий, надлежащее оформление хода и результатов государственного контроля (надзора), совершенствование нормативного правового регулирования реализации административных процедур государственного контроля (надзора) оказывают положительное влияние на эффективность деятельности контрольно-надзорных органов, защиту прав и законных интересов

контролируемых лиц, соблюдение баланса частных и публичных интересов в ходе осуществления государственного контроля и надзора.

Формулируя актуальность темы диссертации, С. А. Морозов правильно определяет цель научного исследования и задачи по ее достижению. Цель исследования состоит в разработке теоретических положений установления и осуществления административных контрольно-надзорных процедур уполномоченными на это субъектами; выявлении практических проблем реализации данных административных процедур; выработке рекомендаций по совершенствованию правового регулирования данной сферы (стр. 9 диссертации).

Поставленная цель успешно достигнута в ходе выполнения следующих задач: определение сущности административных контрольно-надзорных процедур, их роли и значения как части административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти; выявление конституирующих признаков и формулирование на их основе понятия административных контрольно-надзорных процедур; определение содержания и структуры указанного вида процедур, характеристика входящих в их состав элементов, стадий реализации контрольно-надзорной административной процедуры, их особенностей; установление критериев классификации и выделение видов административных контрольно-надзорных процедур; изучение современного правового регулирования данного института, выявление существующих особенностей, новелл, перспектив и проблем развития источников права, регулирующих административные контрольно-надзорные процедуры, предложение способов их совершенствования; проведение оценки практических сторон реализации контрольно-надзорных процедур органами исполнительной власти, выявление существующих в этой области проблем, источников возникновения и способов предотвращения нарушений порядка реализации административных процедур; исследование влияния процесса цифровой трансформации государственного управления применительно к организации и осуществлению административных контрольно-надзорных

процедур; формулирование и обоснование предложений по совершенствованию государственного управления в указанной сфере (стр. 9–10 диссертации).

Цель научного исследования достигнута посредством использования широкого спектра научных методов, в том числе общенаучных (формально-логический (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия), исторический, структурно-функциональный, комплексный методы исследования), частнонаучных (математический, лингвистический, статистический методы, метод моделирования), а также собственно юридических методов, таких как сравнительно-правовой метод, формально-юридический метод, метод толкования права. Автором корректно и четко соотнесены отдельные использованные методы с содержанием научного исследования (стр. 10–11 диссертации).

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций подтверждается также использованием обширной эмпирической базы исследования, анализом значительного количества научных публикаций, отражающих тематику диссертации за длительный период. Автором использовано существенное число источников доктринального, нормативного и правоприменительного характера (стр. 220–267 диссертации). Теоретическая основа исследования сформирована работами ученых в области теории государства и права, административного права, административного процесса, государственного контроля (надзора).

Научная новизна представленной С.А. Морозовым диссертации связана с недостаточной разработанностью на данный момент поставленной проблемы. Научная новизна исследования прослеживается в определении сущности и непосредственно юридического значения административных контрольно-надзорных процедур (стр. 50 диссертации); описании функций, выполняемых административными контрольно-надзорными процедурами в рамках управленческой деятельности контрольно-надзорных органов (стр. 51 диссертации); авторском подходе к пониманию административных контрольно-

надзорных процедур (стр. 59 диссертации); исследовании содержания и конструировании модели административной контрольно-надзорной процедуры (стр. 79–81 диссертации); разработке критериев классификации административных контрольно-надзорных процедур и определении их основных видов (стр. 95 диссертации); проведении системного анализа современного российского законодательства, регулирующего вопросы установления, реализации и оформления административных контрольно-надзорных процедур (стр. 117–118 диссертации); исследовании вопроса об их оформлении и определении критериев надлежащего оформления административных контрольно-надзорных процедур (стр. 165 диссертации); анализе факторов, порождающих дефекты административной контрольно-надзорной процедуры, проведении классификации дефектов (стр. 193–194 диссертации); проведении исследования последствий ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур с учетом изменений в правовом регулировании контрольно-надзорной сферы (стр. 212–213 диссертации).

Теоретическая значимость полученных результатов исследования заключается в том, что доказанные в диссертации положения вносят вклад в развитие науки административного права и административного процесса относительно вопросов установления и реализации административных контрольно-надзорных процедур; определяют признаки административной контрольно-надзорной процедуры; вводят в научный оборот авторское определение понятие «административная контрольно-надзорная процедура», уточняют содержание административной процедуры данного вида, в том числе через указание на наличие специфической для них стадии подготовки к проведению контрольного (надзорного) мероприятия; дают комплексное представление о нормативно-правовом регулировании административных контрольно-надзорных процедур; систематизируют дефекты процедуры, классифицируют ошибки и нарушения (негрубые и грубые), вводят

критерии надлежащего оформления хода административных контрольно-надзорных процедур.

Практическая значимость исследования С. А. Морозова представлена сформулированными и научно обоснованными предложениями по совершенствованию нормативно-правового регулирования действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов, касающихся вопросов установления и реализации административных контрольно-надзорных процедур, в том числе изменения в Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (приложение 1 к диссертации, стр. 268 диссертации); изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (приложение 3 к диссертации, стр. 273–275 диссертации), а также признании утратившими силу ряда приказов федеральных министерств об утверждении административных регламентов (приложение 2 к диссертации, стр. 269–272 диссертации). Таким образом, полученные в ходе исследования результаты могут найти применение не только в рамках дальнейших научных исследований в указанной сфере, но также и в нормотворческой деятельности в целях совершенствования действующего законодательства.

Признавая вышеуказанные достоинства проведенного С. А. Морозовым исследования, следует выделить отдельные положения, носящие спорный характер и требующие дополнительного уточнения или аргументации со стороны соискателя.

1. Согласно положению 2, вынесенному на защиту, автором в качестве функции административных контрольно-надзорных процедур выделяется функция по разрешению административно-правового спора (конфликта). Автором последовательно развивается тезис о наличии в контрольно-надзорной деятельности административно-правового спора (конфликта). Данный тезис требует дополнительной аргументации в рамках публичной защиты диссертации, поскольку в некоторых случаях (например, когда лицо, в

отношении которого проводилось контрольное (надзорное) мероприятие, не обжалует решения и действия контрольно-надзорного органа), наличие административно-правового спора представляется неясным.

2. Автором осуществлено комплексное исследование массива нормативно-правового регулирования административных процедур государственного контроля и надзора, выделено три уровня регулирования: федеральный, региональный и муниципальный уровни (параграф первый главы второй диссертации). В отношении последнего, муниципального уровня, проанализированы акты, которыми полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора) передаются на уровень органов местного самоуправления. Представляется весьма интересным ответить на вопрос, применимы ли теоретические построения автора к содержанию, реализации, оформлению административных процедур муниципального контроля.

3. Соискателем проведен анализ административных регламентов как источника правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур (стр. 118–126 диссертации). Сами по себе административные регламенты предназначены, помимо регламентирования порядка осуществления государственного контроля (надзора), также и для регламентирования иных государственных функций (в том числе по формированию бюджетной отчетности, организации исполнения судебных актов, утверждению охранных обязательств), а также для регламентирования деятельности по предоставлению государственных услуг. С учетом того, что административные регламенты по-прежнему остаются источником правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур, соискателю предлагается ответить на вопрос: возможно ли в целях унификации подзаконных нормативных правовых актов, используемых в деятельности федеральных органов исполнительной власти, принять типовой административный регламент, универсальный для различных видов административных процедур.

4. В ходе анализа нарушений, возникающих в ходе реализации административных контрольно-надзорных процедур, автором предпринято их разделение на негрубые и грубые нарушения (стр. 175–179 диссертации), основываясь на вызываемых ими последствиях. При этом в ходе приведения подробного описания негрубых и грубых нарушений автором опущен вопрос о возможности перехода нарушений из негрубых в грубые. Полагаем, что в рамках рассматриваемого вопроса важно охарактеризовать данный механизм.

Представленные замечания и вопросы являются исключительно дискуссионными и существенным образом не влияют на общую высокую положительную оценку диссертационного исследования С.А. Морозова, а также не уменьшают значимость полученных автором научных результатов.

Выводы, полученные соискателем ученой степени в ходе научного исследования, сформулированы самостоятельно. Основные положения диссертации С.А. Морозова изложены в 14 научных публикациях объемом 8,38 п. л., в том числе в 6 статьях, опубликованных в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты соискателей ученой степени.

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

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» (п. 2); «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты» (п. 5); «Правовое регулирование государственного управления в административно-политической сфере» (п. 14); «Принуждение в публичном праве, в том числе административно-правовое» (п. 15);

«Публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах» (п. 16); «Административные процедуры и административные производства» (п. 18); «Административные правонарушения и административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях» (п. 19).

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что в диссертации С.А. Морозова содержатся самостоятельно полученные соискателем и обладающие научной новизной, теоретической и практической значимостью результаты исследования, а именно выводы, положения и конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, относящиеся к теории, нормативно-правовому регулированию, практике установления, организации, реализации, оформления административных контрольно-надзорных процедур.

Таким образом, можно утверждать, что в представленной работе содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития науки административного права и процесса.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать следующий 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 года № 842 к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени.

Отзыв на диссертацию подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом, доцентом кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России Галановым Александром Семеновичем; кандидатом юридических наук, доцентом, начальником

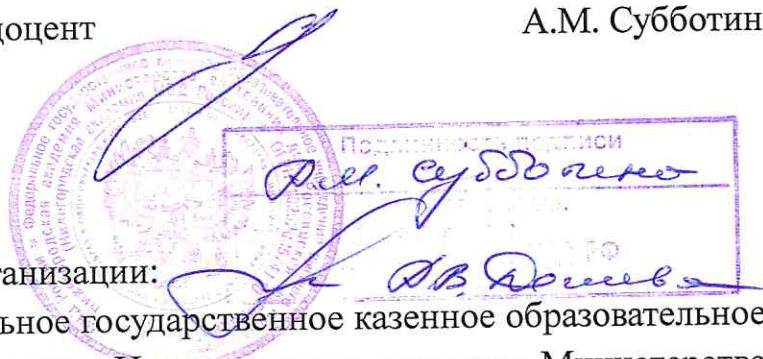
кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России Субботиным Антоном Михайловичем.

Отзыв обсужден, одобрен и утвержден на заседании кафедры административного права и процесса федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» 6 ноября 2025 г. (протокол № 6 от 6 ноября 2025 г.).

Начальник кафедры
административного права и процесса
ФГКОУ ВО «Нижегородская академия
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»,
кандидат юридических наук, доцент

А.М. Субботин

11 ноября 2025 г.



Сведения о ведущей организации:

Наименование: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Почтовый адрес: 603950, г. Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, д. 3, Бокс-268

Телефон: 8 (831) 421-72-01

Адрес электронной почты: na@mvd.ru

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <https://na.mvd.rf>

Заведующий