

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета на диссертацию Курындина Павла Александровича на тему: «Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация Курындина П.А. выполнена в сравнительно-правовом ключе и посвящена тематике, актуальность которой не вызывает сомнений. Действительно, урегулирование взаимоотношений граждан и администрации всегда остается в центре общественно-политических и нормативных процессов, отражая динамику государственно-правового развития. Обращение именно к французскому опыту в этой области весьма полезно, поскольку французское административное право заслуженно считается классическим, а система административной юстиции успешно заимствована множеством государств.

Диссертант задался целью раскрыть теоретические и практические основы, принципы и порядок досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов во Франции и России, обнаружить возникающие при этом проблемы и сформулировать возможные пути их решения. Внимательное прочтение работы позволяет утверждать, что эта цель диссертантом достигнута.

Содержание работы соответствует поставленным задачам, обоснованная автором позиция по совершенствованию имеющихся и разработке новых механизмов и способов разрешения сложившихся проблем досудебного обжалования действий (бездействия) или решений российских административных органов на основе критического осмысления французского опыта заслуживает одобрения и поддержки. Показателем

объективности анализа служит наличие и отрицательных выводов по поводу целесообразности заимствования тех или конструкций.

Структура работы логична, обладает внутренним единством, что подтверждает целостность и завершенность исследования. Содержащиеся в диссертации новые научные результаты и положения свидетельствуют о личном вкладе автора диссертации в науку. Исследование содержит не просто постановку и изучение проблем, но и авторские предложения по их преодолению, которые могут быть использованы в российской нормотворческой практике.

Научные положения, сформулированные в диссертационном исследовании, выводы и рекомендации, сделанные автором в результате исследования, являются обоснованными, что подтверждается анализом представленной научной специальной литературы, нормативных правовых актов, а также материалов правоприменительной и судебной практики. Список источников внушительен, поскольку содержит, наряду с российскими, французские литературные и нормативные источники, изученные автором в оригинале. Еще одной положительной характеристикой работы является привлечение и анализ как самих судебных решений, так и судебной и ведомственной статистики, что позволило обосновать сделанные диссертантом предложения и выводы. Подмеченный диссертантом факт, что в России судами принимаются решения, которые по своим правовым последствиям подменяют административные акты, привел к выводу, что «вынесенное судебное решение не просто вмешивается, а исключает административную процедуру принятия решения или совершения необходимого действия со стороны административного органа» (с.105). Это в очередной раз демонстрирует необходимость четкого нормативного определения правил и границ как досудебного обжалования, так и судебного рассмотрения данной категории дел.

Заслуживает внимания поднятая диссертантом проблема возможности поворота к худшему (*reformatio in peius*) при рассмотрении жалобы (с. 133),

равно как и его оценка возможности того или иного ее решения в России в зависимости от ценностных ориентиров - например, приоритет публичных интересов (с. 136), что позволяет дать общую оценку состоянию административного права и его готовности к восприятию популярных на Западе концепций распределения ответственности между публичным и частным секторами.

Научная новизна работы обеспечивается системным исследованием элементов института досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов (предмета и объекта жалобы, гарантий частных лиц, сроков, обеспечительных мер). Автор оценил и обосновал возможность применения правовых конструкций французского и европейского права (например, доктрины хорошего (надлежащего) управления, подразумеваемых (имплицитных) решений) в системе российского административного права в рамках досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов).

Стоит отметить, что исследование проводилось с учетом нового контекста отношений власти и граждан, подразумевающего отход от их строгой вертикальности. Как верно отмечает диссертант, право на досудебное обжалование административных актов во Франции является элементом права на хорошее (надлежащее) управление (положение третье, выносимое на защиту). Это аспект хорошо исследован в работе (с.55-69 диссертации).

В то же время, как и любое научное исследование, диссертация не лишена некоторых недостатков и положений, в отношении которых позиция диссертанта нуждается в уточнении или дополнительном обосновании.

1. Стоит поддержать предложение «урегулировать в общем нормативно-правовом акте об административных процедурах важнейшие аспекты досудебного обжалования» (с. 12, 152), высказанное в положении первом, выносимом на защиту. Диссертант ограничивается при этом аспектами досудебного обжалования, что предопределено тематикой его

исследования. Тем не менее, этот общий контекст имеет принципиальное значение и важность, поскольку определяет общую нормативную архитектуру организации государственного управления, частью которой является система досудебного обжалования. В этой связи хотелось бы, чтобы диссертант уточнил свое пожелание, обращенное, по всей видимости, к законодателю, - достаточно ли будет принятия нормативного правового акта об административных процедурах, или же необходимо рекомендовать заняться урегулированием процесса государственного управления в целом?

2. Заслуживает внимания предложение диссертанта не ограничиваться в целях обжалования формой акта: «Во Франции право на досудебное обжалование распространяется и на акты, оформленные в виде писем или телеграмм административного органа, если в результате применения этих актов нарушаются или затрагиваются права, свободы и в определенных законом случаях законные интересы частных лиц. Нарушение законной формы административного акта в России также не должно являться препятствием к его досудебному обжалованию» (с. 13, положение второе, выносимое на защиту). В то же время, примененная в этой связи аналогия с французской доктриной подразумеваемых (имплицитных) решений, по нашему мнению, не вполне уместна. В России сложилась собственная практика регулирования административных актов (пусть и не всегда унифицированная на законодательном уровне), согласно которой органы власти обязаны дать ответ на любое обращение (что они и делают, порой ограничиваясь формальными «отписками», но все же не оставляют обращения без внимания). Иными словами, российские органы власти практически не «молчат» в ответ на обращения граждан. Во Франции же отсутствие реакции административного органа практически является обычным делом, поэтому и возникла потребность в теории имплицитных решений. Таким образом, российский и французский контексты не совпадают, что создает существенные препоны для подобного заимствования.

3. Как отмечено в положении четвертом, выносимом на защиту, в деятельности административных органов проявляется принцип компетентности, который, в том числе, позволяет «в полной мере оценить целесообразность принятия административных актов» (с. 113-114), для чего «необходимо закрепление в законодательстве порядка представления материалов по жалобе при проверке действий (бездействия) или решений нижестоящего административного органа в вышестоящий, а также возражений по жалобе» (заметим - вряд ли этого будет достаточно). «Судебная проверка, в отличие от досудебного обжалования, не связана с оценкой целесообразности издания административных актов» (с. 14). Хотелось бы узнать мнение диссертанта по поводу потенциала внедрения судебной проверки целесообразности в российскую практику. В частности, в положении шестом, выносимом на защиту, диссертант утверждает о возможности восприятия российской практикой методологии «примененного усмотрения при издании административных актов», используемой французскими административными судами. В какой мере это вероятно, и каким видится объем компетенции российских судов в таких спорах?

4. Требуется уточнение суждения диссертанта по поводу «разведения» судебного и досудебного способа защиты прав. С одной стороны, «благодаря судебной проверке отдельных элементов целесообразности можно говорить о сближении во Франции досудебного и судебного способа защиты прав и свобод частных лиц» (с. 89), с другой – нельзя допустить «смещение функций судебной и исполнительной власти» (с. 132). Стоит учесть, что во Франции в силу исторических причин Государственный совет в определенной мере олицетворяет такое «смещение», потому и его влияние на исполнительную власть и на административное право в целом так велико.

Также в диссертации обнаружены некоторые опечатки и небрежности в оформлении. Наименование французского органа в области защиты персональных данных – Национальная комиссия по информатике и

свободам, а не просто «национальная комиссия» (с. 100), хотя в приложении № 2 дано полное название.

Остается также сожалеть о позиции диссертанта, не предполагающей создания в России полноценной административной юстиции (на этот вывод наводит высказанная диссертантом мысль о том, что Верховный Суд РФ «будет последовательно определять основы административного права и его отдельных институтов», с. 155). Впрочем, если данное суждение было мною неверно истолковано как отказ от специализированных административных судов, у диссертанта имеется возможность уточнить свою позицию в процессе публичной защиты.

ВЫВОД: Диссертация Курындина Павла Александровича на тему: «Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции» соответствует основным требованиям, установленным Приказом от 01.09.2016 № 6821/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете», соискатель Курындин Павел Александрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс. Пункт 11 указанного Порядка диссертантом не нарушен.

Член диссертационного совета
доктор юридических наук,
главный научный сотрудник
Института государства и права РАН

Талапина Эльвира
Владимировна

02 декабря 2020 г.

Подпись Талапиной Э.В. заверено.
Начальник отдела кадров Соколов Н.С.

