

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета на диссертацию
Курындина Павла Александрович
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
(Санкт-Петербург, 2020 – 405 с.)

Актуальность избранной темы. Диссертационная работа представляет серьезный интерес для науки административного права с точки зрения как заявленной темы, так и использованной методологической основы.

Во-первых, исследование проведено с позиции доктрины субъективных публичных прав, которая имеет колоссальное значение для развития юриспруденции в целом и административного права в частности, поскольку позволила сбалансировать отношения двух заведомо неравных субъектов – частных лиц и государства. Как верно, отмечает диссертант, досудебное обжалование административных актов является средством защиты субъективных публичных прав частных лиц (стр.3).

В современной российской науке административного права все еще сильны традиции советской административно-правовой школы, сориентированной на примат науки государственного управления в ущерб специально-юридической методологии. Вполне можно утверждать, что именно наука государственного управления (особенно в ее крайнем, широком проявлении) нанесла наиболее серьезный урон теории субъективных публичных прав, да и всей отечественной науке административного права, которая до настоящего времени не может освободиться от «управленческого» подхода, вернувшись в полной мере к юридической догматике.

Поэтому обращение к вопросам субъективных публичных прав (которым в последние годы уделяется все больше внимания), в особенности сфокусированное исследование защиты таких прав, заслуживает всяческой поддержки.

Во-вторых, досудебное обжалование административных актов раскрыто в русле проблематики административных процедур.

Прогрессивная наука административного права долгие годы высказывается в пользу завершения разработки и скорейшего принятия отдельного федерального закона «Об административных процедурах». К сожалению, соответствующие законодательные инициативы потерпели неудачу, и повестка дня заместилась более насущными вопросами.

Поэтому дальнейшее обоснование необходимости подготовки указанного законопроекта важно не столько в целом (это уже сделано), сколько на уровне конкретных вопросов, подлежащих регламентации в целях

повышения стандартов защиты прав частных лиц как слабой стороны публичных правоотношений. В данном случае диссертант успешно демонстрирует такую потребность применительно к комплексу административных процедур, которые должны регламентировать стадию пересмотра административных актов по обращениям заинтересованных лиц.

В-третьих, особую актуальность диссертации придает сравнительно-правовой характер работы, причем именно на основе сопоставления опыта Франции и России, поскольку:

– Франция – страна развитого административного права, однако интерес к ней в отечественном правоведении в последние годы, по нашим оценкам, заметно уступает изучению немецкого опыта. Более того, успех немецкой школы административного права на постсоветском пространстве очевиден в плане ощутимого влияния не только на науку, но и новейшее законодательство (речь идет государствах Средней Азии, Прибалтики, Закавказья, где в последние годы принято законодательство об административных процедурах по немецкой модели). Поэтому обращение к опыту Франции весьма своевременно и важно, ибо в России сохраняется возможность сравнить и учесть лучшие зарубежные практики при реформировании законодательства об административных процедурах;

– с конца 2015 года во Франции действует Кодекс о регулировании отношений населения и администрации. Этот современный нормативный акт и практика его применения, насколько нам известно, ранее лишь фрагментарно освещались российскими правоведами;

– интерес представляет опыт Франции и в контексте наднациональной интеграции в рамках ЕС, сравнимый с углублением интеграционных процессов с участием России в формате ЕАЭС, на что справедливо обращает внимание диссертант (стр. 4);

– во Франции имеется опыт перехода на электронную форму публичного управления (стр. 5), что особенно актуально для России в свете объявленной «цифровой трансформации».

Таким образом, актуальность темы исследования бесспорна, она не вызывает ни малейших сомнений и не оставляет шансов у широкого круга заинтересованных коллег уклониться от прочтения представленной на защиту работы. Несколько забегаю вперед, отмечу, что ожидания и интерес читателей в значительной степени будут удовлетворены.

Общая характеристика работы и ее структуры. Правильная оценка актуальности темы, степени ее научной разработанности, обоснованность избранной методологии позволили автору предложить весьма последовательную структуру работы. Этому способствовали также четко сформулированные цель и задачи исследования.

Первая глава диссертации заявлена с названием «Досудебное обжалование как способ разрешения административных споров (объективные и субъективные аспекты)».

В ней рассматриваются ключевые для раскрытия темы категории: «административно-правовые споры» и «досудебное обжалование»

(*параграф 1*), «жалоба» как форма реализации права на обжалование» (*параграф 2*). В контексте исследования объекта жалобы значительное внимание уделено понятию «административный акт» и необходимости его легального уточнения. Затронуты важные вопросы, касающиеся возможности досудебного обжалования административных договоров (стр. 45–47) и административных нормативных актов (стр. 48–51).

Материал изложен достаточно полно, с использованием сравнительно-правового метода, привлечением судебно-арбитражной практики.

Вторая глава диссертации посвящена направлениям развития права на досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов.

Особый научно-практический интерес представляет *первый параграф*, где тема работы рассмотрена в контексте доктрины «хорошего (надлежащего) управления». Механизмы взаимодействия личности и государства, предлагаемые в рамках данной концепции, имеют универсальное значение и могут быть применены в отношении пересмотра административных актов в связи с их обжалованием.

Вместе с тем заметную часть материала, посвященного проблематике «good governance»¹ и праву на защиту (стр. 54–61), пожалуй, можно было более тесно связать с темой работы. Это предполагает поиск и анализ *конкретного юридического инструментария*, который *привносится* (т. е. ранее отсутствовал) в сферу досудебного обжалования. В определенной мере данный аспект раскрывается далее – в контексте взаимодействия права ЕС и национального права Франции (стр. 61 и др.), где автор не ограничивается рассмотрением универсальных компонентов «надлежащего управления» (возможность получать от административного органа мотивированное решение; право быть заслушанным и представлять доказательства; право на доступ к досье), но и рассуждает о принципах состязательности, беспристрастности, справедливости, требовании разумных сроков применительно к досудебному обжалованию административных актов.

Во *втором параграфе* обоснованно раскрываются вопросы соотношения права на судебную защиту и права на досудебное обжалование. Именно существование судебной стадии (со свойственной ей состязательностью, раскрытием доказательств и пр.) превращает административную процедуру пересмотра актов в *досудебную* стадию разрешения спора. В сравнительно-правовом плане интерес представляют прежде всего следующие вопросы: **(1)** нормативное регулирование и практика судебного и досудебного контроля за реализацией административными органами дискреционных полномочий (стр. 78–80 и др.); **(2)** обязательность досудебного обжалования (стр. 80 и др.); **(3)** внедрение информационных технологий и цифровизации в рамках досудебного обжалования и судопроизводства (стр. 85 и далее).

¹ Попутно отметим, что использование этого термина, по-видимому, предпочтительнее в сравнении с «good government».

Третья и наиболее объемная глава посвящена «Процессуальным особенностям досудебного порядка обжалования».

В *первом параграфе* диссертант выделяет и разбирает следующие специальные принципы: процессуальной экономии, независимости (спорен), компетентности. При их исследовании автор обоснованно исходит из того, что досудебное обжалование обладает чертами процессуальной деятельности. По-видимому, применительно к России этот вывод справедлив пока еще с позиций *de lege ferenda* ввиду недостаточной детализации соответствующих процедур.

Второй параграф «Особенности досудебного порядка разрешения административных споров» по своему названию, а следовательно, и логическому объему практически полностью совпадает с названием третьей главы в целом, что не вполне удачно. В содержательном плане в данном параграфе производится сопоставление французского и российского опыта по трем аспектам: **(1)** институт сроков (стр. 115–121); **(2)** приостанавливающее действие жалобы (стр. 121–131); **(3)** в порядке постановки проблемы – возможность поворота к худшему (стр. 133–136).

Что касается проблематики сближения досудебного и судебного порядков рассмотрения жалоб (стр. 131–133) с выводом об отсутствии их единства (стр. 132–133), то, по-видимому, тематически она относится к параграфу второму предыдущей главы работы.

В целом по параграфу возникает вопрос, насколько данные процессуальные особенности являются исчерпывающими и полно характеризуют досудебные стадии обжалования административных актов во Франции и России?

В *третьем параграфе* рассматриваются правовые акты, принимаемые по результатам досудебного порядка обжалования. При этом диссертант по сути сконцентрировал свое внимание сугубо на вопросе формы правового акта, более того – на проблематике подразумеваемых (имплицитных) решений. По-видимому, это не единственный вопрос, который подлежал раскрытию с учетом названия параграфа. Что касается материала, посвященного основаниям для пересмотра административного акта (стр. 147–150), то содержательно он в большей степени относится к предыдущему параграфу работы.

Таким образом, несмотря на отдельные вопросы и замечания к структуре работы, в целом она логична и в достаточной степени раскрывает тему диссертации.

Основные выводы работы адекватно систематизированы в *заключении* и сформулированы в положениях, выносимых на защиту во *введении*.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, их достоверность и новизна. С большинством выводов и суждений, изложенных в диссертационном исследовании, можно согласиться.

Безусловной поддержки заслуживает базовое (*первое*) положение, выносимое на защиту: «...урегулировать в общем нормативно-правовом акте

об административных процедурах важнейшие аспекты досудебного обжалования, в том числе понятие жалобы, подаваемой в досудебном порядке, основные требования к срокам рассмотрения или вынесения итогового решения по делу, предмету и объекту обжалования, порядку отмены или отзыва (аннулирования) административного акта самим органом».

В науке этот тезис практически не оспаривается. Однако заслуга автора состоит в том, что предложение аргументируется новейшим и обстоятельно изученным французским опытом, в то время как в юридической литературе России и постсоветского пространства в большей степени исследуется немецкая модель административных процедур.²

Указанный вывод в достаточной степени мотивируется в диссертационной работе и дополняется конкретными предложениями по совершенствованию действующего законодательства.

Обоснованным представляется суждение о необходимости отграничения жалоб на административные акты от «обычных» обращений и жалоб частных лиц, не связанных с досудебным обжалованием. Однако диссертанту необходимо уточнить, следует ли, по его мнению, вносить соответствующие изменения (изъятия) в Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», поскольку на сегодня он подлежит применению во всех случаях при отсутствии специальной нормы.

Заслуживает внимания и второе *положение, выносимое на защиту*, о том, что решения, действия, бездействие административных органов и уполномоченных ими субъектов в качестве объекта досудебного обжалования охватываются понятием административного акта. Российский законодатель традиционно разграничивает перечисленные формы деятельности (поведения) публичной администрации. Возможно, с доктринальной точки зрения действительно допустимо охватить их родовым понятием «административный акт» (с учетом так называемого «подразумеваемого решения» применительно к бездействию). Однако в чем подлинный смысл и ценность данного предложения: речь идет о совершенствовании юридической техники либо повышении стандарта защищенности частных лиц? Представляется, что решение второй задачи за счет введения единой категории затруднительно, поскольку дифференциация объекта жалобы позволяет дифференцировать и способы эффективного восстановления нарушенного права: возложение обязанности совершить действие, издать акт, отменить акт и пр. Легитимация же «молчания» органа власти на стадии административного пересмотра (в качестве отрицательного решения) способна в принципе негативно сказаться на культуре административно-процедурного общения государства с частными лицами.

Не лишено оснований и *третье положение, выносимое на защиту*, о том, что применение в России французской и европейской доктрины права

² См, например: Давыдов К. В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт: монография / Отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. 516 с.

на хорошее (надлежащее) управление, а также права на защиту позволит существенно укрепить статус частных субъектов, не «утяжеляя» саму процедуру досудебного обжалования. Отечественные правоведы регулярно обращаются к указанной доктрине, обогащая тем самым основу для проводимых ими исследований. Однако ее акцентированное использование именно к процедуре досудебного обжалования обладает определенной новизной. Данная методология позволила автору, помимо прочего, аргументировать суждения о процессуализации стадии пересмотра административных актов (состязательности, беспристрастности, справедливости, требования разумных сроков и пр.). Вместе с тем диссертанту предлагается уточнить, кому адресована рекомендация по применению доктрины «good governance»: российскому законодателю, праприменителю или научному сообществу?

Справедливы и взаимосвязанные выводы о первостепенной значимости принципов процессуальной экономии и компетентности (*четвертое положение, выносимое на защиту*), в раскрытии которых по тексту работы присутствует достаточная степень научной новизны.

Несомненную ценность и положительный практический эффект заключается в предложении автора об усилении взаимосвязи судебного и досудебного порядков обжалования административных актов, за счет чего могут быть разрешены вопросы (1) исчисления сроков на подачу жалоб (заявлений), (2) автоматического приостановления действия обжалуемых административных актов, (3) сбалансированного использования критерия целесообразности при проверке законности дискреционных административных актов и пр. (*пятое, шестое и седьмое положения, выносимые на защиту*).

Не будет преувеличением заключить, что подавляющее большинство ключевых выводов и суждений, в которых проявляется новизна работы, прочно опираются на результаты самостоятельного анализа и обобщения релевантной правоприменительной практики.

Перечисленные и некоторые иные положения диссертации обладают необходимой степенью научной новизны и практической значимостью. Сформулированные оригинальные выводы надлежащим образом аргументированы, логически не противоречивы, взаимосвязаны и в своей совокупности свидетельствуют о раскрытии заявленной темы на достаточном уровне, достижении поставленных цели и задач исследования.

Автор корректно применяет известные научные методы обоснования полученных результатов, выводов и рекомендаций. Отдельно отметим сравнительно-правовой метод. В целом он использован последовательно и системно, с пониманием реалий французской правовой системы, практики применения законов и доктрины. Диссертант не ограничивается точечными примерами из зарубежного опыта или поверхностными сравнениями, в большинстве случаев проводится глубокий критический анализ источников, а применительно к зарубежным конструкциям и явлениям предлагаются российские эквиваленты (при их наличии). Обращение к

французскому опыту производится, как правило, не в описательном ключе, а в контексте применимости к российской действительности.

Вместе с тем представленная работа не свободна от ряда **дискуссионных положений и недостатков.**

1. Во втором положении, выносимом на защиту, автор приводит общепринятое в немецкой правовой доктрине разделение административных актов на обременяющие и благоприятствующие (стр. 12), что вызывает вопросы.

Во-первых, в диссертации более не используется и даже не употребляется данная классификация. В связи с этим остается неясным, принята ли она в законодательстве, правоприменительной практике и юридической доктрине Франции?

Во-вторых, каким образом сам диссертант оценивает степень научной новизны данного положения?

В-третьих, должна ли указанная классификация оказывать влияние на дифференциацию административной процедуры обжалования административных актов, а также решений, выносимых по результатам рассмотрения таких жалоб? Содержание третьей главы не дает ответа на данный вопрос.

Между тем, на наш взгляд, такая дифференциация весьма существенна, поскольку отражает вид субъективного публичного права, которое нуждается в защите (право на позитивные публичные услуги со стороны государства, право на невмешательство со стороны контрольных органов, право на неприкосновенность со стороны органов принуждения и пр.), что предопределяет и процессуальные особенности обжалования различных видов актов: сроки, форму и процедуру рассмотрения жалобы, виды решений по жалобе и пр.

В российском законодательстве, к примеру, это привело к формированию различных процедур досудебного обжалования применительно к двум главным разновидностям функций публичной администрации – «сервисной» и «контрольной»:

– глава 2.1 (статьи 11.1–11.3) Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

– глава 9 (статьи 39–43) Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Причем указанные законодательные акты являются вполне прогрессивными, в т.ч. в свете европейского опыта. Очевидно, что российский законодатель сделал ставку на глубокую специализацию и детализацию правового регулирования в публичной сфере, нежели на кодификацию административного законодательства.

Поэтому, разделяя общую идею о необходимости разработки общего закона об административных процедурах (в т.ч. применительно к процедурам досудебного обжалования), вместе с тем с тем следует учитывать

и объективно сложившуюся специализацию регулирования не только в рамках различных отраслей публичного цикла, но и в пределах административного права.

Данные вопросы, имеющие первостепенное значение для практической юриспруденции, заслуживали более глубокого анализа.

В-четвертых, методология разграничения административных актов на благоприятствующие и обременяющие могла и должна, по нашему убеждению, быть использована при анализе права административных органов на отмену собственных правоприменительных решений в порядке самоконтроля (стр. 14, 149–150).

Вряд ли могут возникнуть сомнения в такой возможности, если речь идет об отмене обязательного для исполнения предписания или требования, приказа о применении дисциплинарного взыскания, решения о применении финансовых санкций. Отмена акта в подобном случае (как правомерного, так и тем более неправомерного) служит интересам частных лиц.

Однако более чувствительная для гражданина или организации ситуация возникает в случае отмены административного акта, которым ранее были предоставлены какие-либо административные или иные блага, к примеру, решения о предоставлении в собственность земельного участка, приказа о зачислении ребенка в образовательную организацию, разрешения на строительство или реконструкцию объекта капитального строительства, разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию и т.д. Здесь правовому положению частного лица наносится очевидный урон, а значит, отмена административного акта не всегда может быть оправдана соображениями законности (применительно к неправомерному акту). А тем более подобная отмена сомнительна в отношении правомерных актов.

Данные вопросы достаточно подробно раскрыты в отечественной³ и зарубежной литературе, нашли они отражение и в многочисленной судебно-арбитражной практике. К сожалению, столь богатый материал не был в достаточной степени использован автором.

В-пятых, очевидный эффект от использования обсуждаемой классификации административных актов в целях диссертационной работы был бы получен, к примеру, и для разрешения вопроса о приостановлении действия обжалуемого решения. По-видимому, соответствующие меры релевантны в отношении лишь обременяющих актов.

2. Потенциал сравнительно-правового метода использован диссертантом не всегда в полной мере.

Во-первых, в работе в контексте ее темы поднимается вопрос об обжаловании административных договоров во Франции, делается вывод, что в итоге французский законодатель остановился сугубо на судебном порядке их оспаривания (стр. 48). Однако эквивалентная проблематика применительно к России не исследована, несмотря на ее безусловную актуальность. Как известно, в отечественной правовой системе институт

³ См., например: *Харинов И.Н.* Предоставление публичных услуг и защита прав их получателей: административно-правовое исследование: дис. ... канд-та юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 146–153.

административных договоров прямо не легитимирован, несмотря на присутствие соответствующих юридических конструкций в специальном публичном законодательстве (например, ст. 46.2, 46.4–46.6 Градостроительного кодекса РФ). Это приводит к тому, что споры о признании недействительными, исполнении указанных договоров разрешаются по правилам гражданского судопроизводства с применением материальных норм гражданского права о сделках. Сложившийся подход, видимо, сам по себе исключает возможность даже гипотетического оспаривания публичных договоров в административном порядке. Но насколько обоснован такой подход с точки зрения доктрины?

Во-вторых, вторая глава в целом носит в значительной степени описательный характер с изложением французского опыта. Глубокого сопоставления правовых конструкций и явлений двух стран не производится, в качестве итогового «рецепта» автор предлагает применить в России достижения французской и европейской доктрины (стр. 13). Однако вряд ли можно утверждать, что в российской правовой системе в принципе отсутствуют определенные эквиваленты отдельным компонентам рассматриваемой доктрины. Данная проблематика, на наш взгляд, требовала более глубокого и аккуратного сопоставления.

3. В целях обоснования научных положений, выводов и рекомендаций автор не всегда корректно, на наш взгляд, использует статистику.

В частности, на стр. 27 приводятся статистические данные по рассмотрению жалоб во Франции на основе двух примеров. В первом случае – применительно к делам об оспаривании отказа в выдаче визы – данные ограничены 2000–2012 гг. Использование именно такого периода не обосновано. Во втором примере указывается статистика только 2013 г. без какой-либо динамики.

Привлечение российской статистики также избирательно. Так, приведено общее количество жалоб, поданных в 2019 году и частично в 2020 г. через портал государственных и муниципальных услуг (стр. 29). При этом общая цифра предоставленных услуг приведена за 2017 г., причем применительно ко всему объему услуг, не ограничиваясь электронным порталом. Диссертант оправдывает недостаточную сопоставимость указанием на «последние опубликованные данные». Между тем более обширная и сопоставимая (по охвату и годам) статистика могла быть доступна⁴. Применительно к статистике по линии ФНС России общие сведения также ограничены 2016 годом (стр. 31), в то время как могут быть доступны более актуальные данные⁵.

⁴ См., к примеру:

https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019_12_30_results_of_the_year
https://www.gosuslugi.ru/help/news/2020_12_30_results_of_the_year

⁵ См., к примеру:

https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/9653808/
https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8440212/

Приведенные замечания содержательного плана носят дискуссионный характер, подчеркивают новизну и многоаспектность избранной темы, не снижают научную ценность диссертационного исследования.

Представленная диссертация является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой присутствует решение научной задачи, имеющей значение для науки административного права. Содержание работы и сделанных выводов свидетельствует о внутреннем единстве диссертации, достаточной новизне полученных результатов на основе личного вклада диссертанта в науку.

Автореферат соответствует содержанию диссертации, а ее основные положения нашли отражение в публикациях автора.

Общий вывод (заключение): 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 по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс. Пункт 11 указанного Порядка диссертантом не нарушен.

Член диссертационного совета

доктор юридических наук,
профессор кафедры административного права,
заведующий кафедрой земельного, градостроительного и экологического права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»



А.В. Винницкий
av.vinnitskiy@gmail.com
+7-922-225-20-29

«11» декабря 2020 г.

