

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

Актуальность избранной темы. Полагаю, что актуальность избранной П.А.Курындиным темы диссертации бесспорна. Современная юрисдикционная система развивается в направлении поиска упрощенных форм разрешения подведомственных различным органам дел для того, чтобы найти оптимальное соотношение между результатом и способом его достижения. В этом плане имеется постоянное противоречие между медлительностью, консерватизмом правил любого юридического процесса и необходимостью быстрого разрешения споров. Поэтому речь идет о том, чтобы на каждом витке развития процессуального права и всей системы гражданской и административной юрисдикции выбрать наиболее приемлемый и рациональный процессуальный инструментарий, который бы наиболее адекватно отражал существующие реалии. Таким образом, возникает необходимость поиска новых юридических моделей досудебного обжалования для того, чтобы судебная система смогла «переварить» все то количество дел, которое передается на разрешение судов.

Длительное время доктрина процессуального права отстаивала положение о необходимости рассмотрения всех категорий дел в полноценном процессуальном порядке, с тем чтобы подчеркнуть отличия административного и гражданского судопроизводства от административных процедур. Однако реалии быстро опрокинули «судебных романтиков», полагавших, что передача всех дел сразу и безусловно в суд повысит уровень правовой защищенности граждан. С начала 90-х годов XX века, когда были сняты все ограничения на обращения в суд, количество дел в судах стало резко увеличиваться. Инициативу во введении новых процедур стали проявлять прежде всего высшие суды, а также власти, не заинтересованные «в очередях за правосудием». Поэтому стали развиваться самые различные формы досудебного урегулирования споров как в сфере частного, так и публичного права.

П.А.Курындин в диссертации поднимает и развивает данную проблематику сквозь призму достаточно новых идей – понятие «сервисного

государства» и доктрину «la bonne gouvernance», получивших распространение в последние годы и в нашей стране. При этом особую значимость и ценность исследованию диссертанта придает обращение к законодательству, судебной практике и доктрине Франции – государства классического разделения права на частное и публичное, на котором основана в том числе судебная организация, а также решены многие процедурно-процессуальные вопросы рассмотрения жалоб граждан в отношении публичной администрации.

Между тем в России в условиях перманентных реформ, которые начались в конце 80-х годов XX века, идет постоянный поиск оптимальной юридической модели построения досудебного обжалования и разрешения дел в административном порядке. Однако завершенной и относительно сбалансированной модели досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов так и не создано, что объясняется в том числе и отсутствием серьезных доктринальных исследований в данной области правовой науки.

Таким образом, диссертационное исследование П.А.Курындина актуально и значимо одновременно по целому ряду причин. Полагаю, что для развития как для науки административного права и административного процесса, так и для науки гражданского процессуального и арбитражного процессуального права крайне важны такие теоретико-прикладные исследования, позволяющие обозначить узловые проблемы теории и практики и предложить современные подходы к их решению. Данная тема содержит в себе множество до сих пор неподнятых и неисследованных пластов “правовой материи”.

Поэтому всем изложенным определяется теоретическая значимость и актуальность проведенного диссертантом исследования, его важность в общесоциальном, доктринальном, нормотворческом и практическом аспектах.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации соискателем. Изучение диссертационного исследования П.А.Курындина показало, что оно носит новаторский характер, который проявился сразу в трех направлениях. Во-первых, автор исследовал проблему в комплексе и одновременно в нескольких срезax: автор рассмотрел её как с позиций процессуального, так и административного права, сочетая научный анализ с исследованием самых различных сфер досудебного обжалования актов органов публичной власти.

Во-вторых, автор ведет одновременное сравнительно-правовое исследование поднятой им проблематики, совмещая анализ материала как

французского, так и российского права, что позволило ему ввести в научный оборот много новых интересных доктринальных положений.

В-третьих, данная диссертация является достаточно редким примером упреждающего исследования, поскольку автор не идет просто вслед за событиями социально-правового характера, а исследовал заранее возможные правовые проблемы принимаемых либо рассматриваемых к принятию решений в сфере досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов. В результате диссертационное исследование П.А.Курындина обеспечивает лиц, способных влиять на принятие решений в данной сфере, эффективным юридическим инструментарием и большим количеством аналитически переработанной информации, юридических рекомендаций, которые, как можно надеяться, позволят принять правильные и юридически выверенные решения для совершенствования вопросов досудебного обжалования.

Достоверность и новизна научных выводов автора бесспорна. В частности, диссертант системно исследовал отдельные элементы института досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов – предмет и объект жалобы, гарантии частных лиц, сроки и обеспечительные меры. П.А.Курындин обосновал возможность применения известных в европейском и французском административном праве юридических категорий административного акта, доктрины «хорошего (надлежащего) управления», подразумеваемых (имплицитных) решений в системе российского административного права в рамках досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов с учетом современных правовых, социальных и экономических преобразований (пункты 1 и 2 новизны).

Автор убедительно доказал, что право на досудебное обжалование административных актов во Франции является элементом права на хорошее (надлежащее) управление и права на защиту. Поэтому, как показал автор, на право на досудебное обжалование распространяются гарантии для частных лиц: требовать ознакомления с материалами дела, быть заслушанными и представлять доказательства, а также получить мотивы административного решения (пункт 3 новизны).

П.А.Курындин также обосновал, что рассмотрение жалоб частных лиц в рамках досудебного порядка как процессуальная деятельность базируется на общих и специальных принципах. Их анализ заслуживает поддержки и дальнейшего исследования для целей доктринального изучения и нормотворческой деятельности (пункт 4 новизны).

Другой не менее интересный вывод П.А.Курындина основан на анализе взаимосвязей судебного и досудебного этапов обжалования. Как доказал автор, правовая взаимосвязь досудебного и судебного этапа обжалования административных актов во Франции обеспечивает не только сопряжение сроков на подачу жалобы в досудебном порядке и на судебную защиту, но и позволяет требовать оценки целесообразности принятия административных актов в отдельных случаях в тех областях, где осуществляется ограничение прав и свобод в целях общественной пользы (пункты 5 и 6 новизны).

Диссертация содержит также ряд других весьма интересных теоретических выводов и предложений прикладного характера, отличающихся научной новизной, достоверностью и практической значимостью. Вместе с тем, диссертация, как и всякая любая работа новаторского характера, содержит в себе целый ряд дискуссионных положений, отражающих ее творческий характер, заставляющих задуматься над обозначенными в ней проблемами и предложенными путями их решения.

Дискуссионные вопросы. В частности, в пунктах 1 и 3 положений, выносимых на защиту, П.А.Курындин предлагает 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. Автор обращает внимание, что на право на досудебное обжалование распространяются гарантии для частных лиц: требовать ознакомления с материалами дела, быть заслушанными и представлять доказательства, а также получить мотивы административного решения.

В этой связи возникает вопрос о пределах и степени процедурно-процессуальной урегулированности процедур досудебного обжалования, насколько они могут быть усложнены и дополнены элементами, воспринятыми из классической судебной процедуры. Иначе говоря, какими должны быть минимальные стандарты справедливого разбирательства в административных органах на этапе досудебного обжалования? Дело в том, что чрезмерная усложненность и стремление повысить уровень правовой защищенности на досудебной стадии может привести к усложнению и удлинению этих процедур, повысить их стоимость как для граждан, так и органов власти, и по этой причине снизить их эффективность.

Другой вопрос в этой связи. Автор предлагает принятие общего нормативно-правового акта об административных процедурах досудебного

обжалования (пункт 1 новизны), однако какой может быть сфера его действия? Так, многие федеральные законы уже предусматривают для отдельных органов исполнительной власти, на которые приходится наибольшая нагрузка по рассмотрению жалоб в досудебном порядке, где изначально заложена наибольшая конфликтность взаимоотношений органа исполнительной власти (либо иного органа) и граждан, специальный порядок рассмотрения жалоб в досудебном порядке. Например, применительно к постановлениям, действиям (бездействию) должностных лиц службы судебных приставов такой порядок установлен в главе 18 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Поэтому было бы интересно узнать мнение автора относительно степени конкретизации предложенной им юридической модели досудебного обжалования. Диссертант предполагает унификацию всех процедур досудебного обжалования, или будут сохранены уже существующие специальные правила досудебного обжалования в отдельных федеральных законах и кодексах?

Заключительные выводы. Изложенные мною выше вопросы отражают дискуссионный, творческий характер диссертационного исследования П.А.Курындина и не влияют на ее, бесспорно, высокую положительную оценку. Высказанные автором научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обоснованы, достоверны и обладают научной новизной. Изучение текста диссертации показало, что она написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о высоком личном вкладе автора диссертации в науку.

Основные научные результаты диссертационного исследования опубликованы в рецензируемых научных изданиях, индексируемых в российских базах цитирования.

Диссертация посвящена актуальной в практическом и сложной в теоретическом плане проблеме, отличается дискуссионным характером, новизной основных выводов и предложений автора. Диссертационное исследование основано на достаточно широком теоретическом фундаменте и творческом анализе результатов обобщения имеющейся юридической и судебной практики и вносит существенный вклад в развитие как науки административного права и административного процесса, так и науки гражданского процессуального и арбитражного процессуального права.

Таким образом, диссертация Курындина Павла Александровича на тему: «Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений

административных органов: опыт России и Франции» полностью соответствует критериям, установленным Порядком присуждения в Санкт-Петербургском государственном университете ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук (от 01.09.2016, приказ № 6821/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете»), а ее автор 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:

Заведующий кафедрой гражданского процесса
Уральского государственного юридического университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации:

В.В.Ярков

11 января 2021 г.

