

Отзыв

официального оппонента
на диссертацию Александра Юрьевича Гулягина
«Основы правоохранительной деятельности органов административной
юрисдикции» на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальностям: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»
и 12.00.14 – «Административное право, административный процесс»

Тема диссертационного исследования Александра Юрьевича представляется весьма актуальной, поскольку в условиях проводимой реформы российской правоохранительной системы существенно возросла роль органов административной юрисдикции, а также надзорных органов, в том числе прокуратуры.

Так, статистические показатели свидетельствуют о значительной правонарушаемости в сфере административной юрисдикции, что актуализирует вопрос о необходимости системного исследования состояния, структуры и тенденций развития как самих правоохранительных органов, осуществляющих деятельность в рассматриваемой сфере, так и состояния законности в их деятельности, степень влияния правоохранительных органов административной юрисдикции на процесс укрепления законности в стране: в 2008 г. было выявлено 70 952,7 тыс. административных правонарушений, в 2009 г. – 73 226,5 тыс., 2010 г. – 69 120,1 тыс., 2011 г. - 64 965,5 тыс., 2012 г. – 67 273,7 тыс., что свидетельствует об относительной устойчивости административной правонарушаемости в Российской Федерации (с. 6). Также в 2011 г. в суды поступило 5103 заявления о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов, признаны противоречащими законам 2458 таковых, 2012 г. – 3742, а удовлетворено – 2461, в 2013 г. поступило 3453 заявления, а признано

обоснованными 1648 (с. 92). Кроме того, при осуществлении надзора за законностью нормативных правовых актов: в 2008 г. прокурорами выявлено в ходе проверок 407270 незаконных правовых актов, в 2009 г. их выявлено уже 433877, а в 2010 г. – 395686. В 2011 г. признано незаконными 408162 нормативных правовых актов, в 2012 г. – 426605, а в 2013 г. – 408515 (с. 93).

Также следует учитывать и тот факт, что эффективная деятельность органов административной юрисдикции заметно снижает функциональную нагрузку, приходящуюся на органы уголовной юстиции, выступая мощным сдерживающим фактором, предупреждающим зарождение новых видов преступных посягательств.

В этой связи актуальность темы диссертационного исследования Александра Юрьевича для развития теории и практики деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции определяется необходимостью поиска путей повышения эффективности их деятельности на основе глубокого анализа современной юридической науки и правоприменительной практики в данной сфере.

На основании творческого и всестороннего научного анализа рассматриваемой проблематики диссертантом аргументирован ряд оригинальных выводов и предложений, которые обладают признаками научной новизны и сформулированы в виде положений, вынесенных на защиту, в том числе авторское определение правоохранительной деятельности (с. 18-19, 47-48), административной юрисдикции (с. 19, 67), признаки правоохранительного органа административной юрисдикции (с. 20); дана классификация правоохранительных органов по характеру выполняемой юрисдикционной компетенции (с. 20-21, 66-67); автором аргументировано и сформулировано предложение о необходимости разработки и принятия Федерального закона об административных процедурах - Административно-процессуального Кодекса Российской Федерации (с. 22, 146); дана статусная характеристика органов прокуратуры в сфере деятельности органов административной юрисдикции (с. 23-25, 246-270) и т. д.

Научная новизна диссертации состоит в комплексном анализе основ деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции. Автором успешно рассмотрены и проанализированы теоретические и организационные основы правоохранительной деятельности государственных органов административной юрисдикции и их государственно-правовой механизм, а также раскрыты особенности деятельности прокуратуры в данной сфере.

Высокая степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, и достоверность результатов исследования обеспечены применением современной научной методологии, конкретных методов научного познания, а также достаточно широкой эмпирической базой исследования, которая включает аналитические и организационно-распорядительные документы органов прокуратуры и контролирующих органов в сфере административной юрисдикции по вопросам, относящимся к предмету данного исследования, статистические данные о результатах деятельности за 2004–2013 гг., включающих в себя количественные и качественные показатели работы правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, органов государственной власти и органов местного самоуправления по рассматриваемому направлению деятельности, а также деятельность судов и прокуратуры по контролю и надзору за соблюдением законности в сфере административной юрисдикции, результаты проведенного автором анкетирования 1330 сотрудников различных органов более 30 регионов страны, из которых 784 человека – это работники прокуратуры; 546 сотрудников контрольных органов, материалы работы федеральных служб и иных органов административной юрисдикции (с. 411-436); данные ведомственной статистики этих структур (инспекций и других контрольно-надзорных органов) о состоянии законности в контролируемых ими сферах правовых отношений, результатах их работы о проведенных проверках; ежегодные доклады прокуроров субъектов Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в регионах и их оценки (самооценки) проделанной работы в части осуществления прокурорского надзора и координации деятельности правоохранительных органов по

борьбе с преступлениями, выявлению и устранению обстоятельств, способствующих их совершению, преимущественно, административных правонарушений.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что выводы, предложения, научные определения и рекомендации, сформулированные по результатам комплексного исследования, обеспечивают новое понимание деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции. Следует отдельно отметить, что в ходе исследования автором установлены теоретические, правовые и организационные основы деятельности прокурора в данной сфере правоотношений, сформулированы цели и задачи, субъекты и объекты прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции как отдельная функция в системе функций прокуратуры, тем самым внесен существенный вклад в теорию организации прокурорской деятельности, а также в развитие современных взглядов на ее содержание (с. 286-297).

Разработанные автором теоретические положения могут иметь практическое значение: при совершенствовании законодательства, ведомственных нормативных актов, подготовке соответствующих научно-методических рекомендаций и практических пособий для судей, прокурорских работников и сотрудников контролирующих органов в сфере административной юрисдикции по вопросам, относящимся к предмету данного исследования, могут быть использованы при осуществлении практической деятельности, а также в учебном процессе вузов по юридическим специальностям и при повышении квалификации работников органов и учреждений прокуратуры.

Полученные результаты исследования прошли достаточную апробацию. Они докладывались диссертантом на различных научно-практических конференциях; внедрены в практическую деятельность Общественной палаты Российской Федерации, органов прокуратуры Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Брянской области, Свердловского области и других субъектов Российской Федерации, а также учебный процесс Владимирского государственного университета

имени А. Г. и Н. Г. Столетовых, Владимирского юридического института ФСИН России, Вологодского института права и экономики ФСИН России и других учебных учреждений; нашли свое отражение в 55 научных работах, среди которых 3 монографии, 43 статьи, опубликованные в рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации и 9 статей, опубликованных в других научных изданиях. Все публикации соответствуют списку, приложенному к автореферату.

Признавая актуальность, научную новизну, теоретическую и практическую значимость работы, высокую степень научной обоснованности и апробации содержащихся в ней выводов и предложений, можно сделать вывод о том, что диссертация Александра Юрьевича представляет собой самостоятельную научно-квалификационную работу, содержащую решение государственно важной задачи повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции и реализации прокуратурой Российской Федерации функций надзора за соблюдением Конституции России и исполнением законов, а также иных функций, направленных на комплексное обеспечение законности при исполнении законов органами административной юрисдикции.

Структура диссертации отвечает основным целям и предмету исследования. Данная работа состоит из введения, 4 глав, включающих 16 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Вместе с тем, как любая большая научная работа, диссертация Александра Юрьевича не свободна от отдельных недостатков, спорных суждений и выводов автора, по которым хотелось бы высказаться.

1. В параграфе 1.1 «Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы: признаки и понятие» диссертант анализирует правовые элементы правоохранительной деятельности государства. При этом на стр. 37 он делает слишком общий вывод о том, что качественное обеспечение законности и правопорядка делает гарантированными права и

свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства. На наш взгляд подобное соотношение является весьма идеалистическим, требующим более глубокой подосновы и проработки.

Кроме того, по ходу всего параграфа речь идет и о том, что правоохранительная деятельность осуществляется в конкретных формах, установленных законодательно, вместе с тем эти формы не раскрыты, что значительно бы улучшило работу.

2. В параграфе 2.2 «Правовая регламентация административных процедур правоохранительных органов» диссертант развивает мысль, что при анализе видна явная однородность, сущностная тождественность процессуальной природы Административных регламентов, Правил, а также процессуальной регламентации, изложенной в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовно-процессуальном кодексе России, что определяет необходимость и создает возможность исключить множество аналогичных по сути регулирования нормативных правовых актов в каждом конкретном государственном органе административной юрисдикции. Либо, как этап, свести их к необходимому минимуму, поскольку законодательно устанавливаемая процессуальная основа исполнения предписанных им к осуществлению государственных функций и услуг в своей основе является единой по своей правовой сущности и имеет достаточно высокий уровень по своей нормативной силе (с. 127).

В данном случае уважаемый диссертант говорит о предмете каждого регламента или правил, оценивая их в качестве второстепенных по отношению к описываемой им общности правовой природы процессуальных регламентаций, однако, по мнению оппонента, необходимо учесть то, что данный подход может послужить выхолащиванию сути каждого из данных регламентов, правил, поскольку она и заключается в индивидуальном предмете каждого из них.

Хотя, безусловно, это мнение имеет дискуссионный характер и, наверняка у Александра Юрьевича есть аргументация на этот счет.

3. В параграфе 2.4 «Прокурорский надзорный процесс в системе административной юрисдикции» автор развивает идею необходимости придания прокурорскому надзору процессуальной формы. Это обосновывается общностью процедурной природы, как надзора, так и иных видов правового процесса. Предложения по организации прокурорского надзорного процесса сформулированы в виде проекта Федерального закона РФ «О внесении дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», где указаны основания, порядок проведения проверок и иные важные обстоятельства, связанные с этим (с. 175-176, 437-450).

Относясь с интересом к самой идее процессуализации надзорной деятельности прокуратуры, все же следует оговориться, что эта идея является дискуссионной, требует более глубокой проработки с различных сторон, а не только со стороны идентичности правовой природы компетенции прокуратуры по осуществлению надзорных функций с различными формами процессов. При этом необходимо учитывать тенденции и закономерности социально-экономического состояния государства, готовность самой прокуратуры принять такую форму правоохранительной, надзорной деятельности.

Вместе с тем представляется необходимым обратить внимание уважаемых членов диссертационного на то, что изложенные замечания и предложения носят характер научной полемики и не снижают в целом высокую положительную оценку диссертационного исследования Александра Юрьевича. Содержание автореферата соответствует основным положениям диссертации.

Изложенное позволяет заключить, что представленная к защите диссертация «Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции» является научной квалификационной работой, соответствующей требованиям Положения о присуждении ученых степеней, и отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук специальностям: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность,

правозащитная и правоохранительная деятельность», 12.00.14 – «Административное право, административный процесс».

На основании изложенного полагаем, что Александр Юрьевич Гулягин заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальностям: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность», 12.00.14 – «Административное право, административный процесс».

Официальный оппонент:
главный советник аппарата
Совета Безопасности Российской Федерации
доктор юридических наук,
профессор

 А.С. Дугенец

16 декабря 2014 года

Дугенец Александр Сергеевич
ученая степень, шифр
специальности, отрасль науки
ученое звание

доктор юридических наук, 12.00.14
(юридические науки)

профессор

место работы, должность

аппарат Совета Безопасности Российской
Федерации, главный советник

телефон

8 (485) 606 24 70

почтовый адрес

103132, г. Москва, Ипатьевский пер., д. 4-10

электронный адрес

Dugenets@rambler.ru

