

В диссертационный совет Д 170.001.01
при Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации

123022, г. Москва,
ул. 2-я Звенигородская, д.15.

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Гулягина Александра Юрьевича на соискание 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» на тему: «Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции»

Проводимая в Российской Федерации административная реформа вызывает повышенный интерес в обществе. Такой интерес связан с масштабом ее охвата, значимостью для жизнедеятельности общества, совершенствования государственного управления, демократизации публичных правоотношений, усиления гарантий прав, свобод и интересов граждан.

Периодическая печать, специальная юридическая литература изобилуют жесткими комментариями о сущности, основных направлениях и ходе реформ, в т.ч. ученых правоведов, специалистов административного права и государственного управления.

Существует множество рисков недостижения ряда целей и задач по отдельным направлениям административной реформы.

Анализируя очевидные трудности реализации различных направлений административной реформы, большинство ученых, политиков, публицистов отмечают, что они были инициированы «сверху», зачастую не имели единых научно разработанных подходов, не проходили стадии научных и общественных дискуссий.

По утверждению авторитетного ученого юриста Ю.А. Тихомирова, непосредственного разработчика многих нормативных и методических документов в этой области, не все они (административные реформы) строго концептуальны и последовательно реализуемы, и, в итоге, - результаты не всегда удачны. К тому же связи реформ по своим целям и средствам их достижения подчас не обеспечены¹.

Динамичное развитие российского общества, непосредственный ход реформы, современные тенденции вызывают новые проблемы, требующие глубокого научного исследования, обогащения юридических доктрин, концепций в области административной реформы, а также дополнительных законодательных и организационно-управленческих решений.

¹ Ю.А. Тихомиров. Управление на основе права. М. «Формула права».2007. стр.30.

Изменившиеся условия существования и жизнедеятельности Российского государства, сложный и противоречивый ход административной реформы вскрыли немало проблем обеспечения законности и защиты прав граждан в сфере публично-правовых отношений, правового и организационного обеспечения правоохранительной деятельности, в т.ч. органов административной юрисдикции.

О сложных, неблагоприятных тенденциях в этой сфере свидетельствует не сокращающийся масштаб противоправных проявлений, который измеряется десятками миллионов правонарушений, что подрывает законность и правопорядок.

В данном контексте уместно отметить, что со времени введения в 2002 г. в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях было принято более 100 федеральных законов, изменяющих или дополняющих его нормы, устанавливающих новые административно-правовые запреты, что создает дополнительные трудности для применения законодательства об административной ответственности и порождает новые противоречия.

К фактору, который обострил проблему проведения единой политики в сфере административной юрисдикции, обеспечения законности, следует отнести значительное расширение круга органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (более 70 органов), и доминирование ведомственного регулирования.

О наличии целого ряда проблем, на которые до сегодняшнего дня нет однозначного ответа, свидетельствует практика работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Это незавершенность формирования системы государственных институтов, способных обеспечить эффективное развитие государства, общества, экономики, недостаточность критериев оценки эффективности реализации функций государственного управления, непрозрачность, противоречивость и избыточность нормативной базы, проблемы избыточности и дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти и т.д.

О необходимости пересмотра всей идеологии государственного контроля и надзора с резким ограничением этих функций, неоднократно отмечалось Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

В своем очередном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2014 года Президент Российской Федерации В.В. Путин вновь обозначил проблему оптимизации систему надзора и контроля в стране, разумного сокращения административных ограничений предпринимательской деятельности.

В целом, в период 1992 по 2014 гг. редакция указов, закрепляющих структуру федеральных органов исполнительной власти, менялась более 100 раз, а указов, закрепляющих их систему, четыре раза.

Одно из важнейших направлений совершенствования системы и структуры государственных органов – развитие механизмов государственного

контроля и надзора с акцентом на внедрение особых режимов противодействия коррупции.

Между тем, отсутствие должной правовой регламентации правоохранительной деятельности, незавершенность формирования четкой структуры федеральных органов исполнительной власти, призванных охранять права и свободы человека и гражданина, создают организационные и правовые проблемы осуществления данного вида публичной деятельности, а также проведения надлежащего контроля и надзора.

Данные обстоятельства подтверждают необходимость комплексного анализа и изучения теоретических и прикладных основ деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, что является научной проблемой.

Вышеприведенные положения являются достаточными для констатации вывода о безусловной актуальности и востребованности темы диссертационного исследования А. Ю. Гулягина.

Автор, избрав рассматриваемую проблему для своих глубоких теоретических изысканий, методологически верно определил объект, предмет, цели и задачи исследования. В качестве объекта исследования выступают совокупность правоотношений, складывающихся в сфере административной юрисдикции в процессе осуществления государственными органами правоохранительной деятельности и особенности прокурорского надзора за данным юридическим процессом.

При выборе методов исследования в целях получения полной и всесторонней информации по решению обозначенной научной проблемы автор не ограничился традиционной, «стандартной» совокупностью научных методов, - использовал метод системных исследований, и такой методы сбора эмпирической информации, как экспертные оценки, анкетирование.

Надо отметить, при формулировании задач исследования А.Ю. Гулягин вполне логично сделал акцент на познание, изучение самых сложных, «узловых» вопросов, требующих новых теоретических знаний, концептуальных подходов в целях совершенствования организационных и законодательных основ формирования системы правоохранительных органов России в сфере административной юрисдикции, а также усиления режима законности на данном направлении.

Полагаю, что поставленная автором цель и задачи исследования реализованы в полном объеме, что нашло объективное изложение в диссертации, а также доведенных до широкого круга научной общественности научных публикациях.

Представленное диссертационное исследование отличается научной новизной, которая выражается не только в углублении теоретических знаний по теме (в развитии понятийного аппарата, уточнении и формулировании отдельных правовых понятий с современных позиций, разработке концепции), но и в предложениях прикладного характера (рекомендациях по совершенствованию законодательства и практики его применения).

В частности, новизной характеризуются следующие положения, выводы диссертационного исследования.

Во-первых, новая теоретическая интерпретация деятельности уполномоченных государством органов, осуществляющих государственное регулирование общественных отношений с использованием норм административного права, новая трактовка содержания их деятельности, которые позволяют с принципиально иных позиций подойти к предназначению и организационно-правовому регулированию данных органов (с. 202-205).

Во-вторых, разработка методологических основ, критериев, позволяющих отнести те или иные государственные органы к системе правоохранительных органов административной юрисдикции (с. 22-227).

В-третьих, новыми подходами к понятию правоохранительной деятельности с учетом современной государственно-правовой доктрины и практики (с. 47-48).

В-четвертых, обоснованием предложения о необходимости возложения на прокуратуру обязанности координатора правоохранительных органов административной юрисдикции (с. 334-335, 445-450) и т. д.

Выносимые диссертантом на защиту основные положения являются новыми, научно аргументированными и нашли отражение в автореферате и тексте диссертации. И на фоне смены научной парадигмы, совершенствования политико-правовой практики, представляется, они могут способствовать серьезному научному продвижению в исследуемой сфере, а также выработке адекватных и оригинальных решений по обозначенной во введении научно-практической проблеме.

С учетом его комплексного характера в ходе исследования диссертант достаточно полно изучил научную и иную специальную юридическую литературу, изданную по рассматриваемой проблеме, а также по смежным научным дисциплинам, что также стало фактором успешности диссертации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется его актуальностью и новизной. Научно обоснованные выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, имеют существенное значение для дальнейшего совершенствования теоретических положений института правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции.

В процессе углубленного исследования данной проблематики автор разработал новую концепцию структуры и содержания правоохранительной деятельности, ее реализации в сфере административной юрисдикции.

А.Ю. Гулягин с принципиально иных теоретических и методологических позиций подошел к понятию и сущности правоохранительной деятельности. Он отступил от понимания правоохранительной деятельности, акцентирующего исключительно на ее уголовно-правовую составляющую, более точно и полно показав существующую тесную взаимосвязь административной юрисдикции с функциональными характеристиками уголовной юрисдикции.

Это дало автору возможность обосновать и внести отдельные предложения по совершенствованию действующего законодательства (с. 32-48, 177-205, 437-450).

Положения диссертационного исследования могут быть использованы при дальнейших теоретических изысканиях по данной проблематике.

Основные положения диссертационного исследования представляют значительный интерес в практической деятельности субъектов административной юрисдикции, могут быть использованы в целях повышения профессиональной квалификации различных должностных лиц органов административной юрисдикции, судей, использоваться в учебном процессе образовательных учреждений юридического профиля и т.д.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования подтверждается полученными автором результатами и их внедрением в практику деятельности Общественной палаты Российской Федерации, органов прокуратуры Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Брянской области, Свердловского области и других субъектов Российской Федерации, а также в 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 (с. 29-31).

Достоверность и обоснованность результатов диссертации обеспечиваются комплексностью исследования и объемом собранного эмпирического материала, гарантирующими его репрезентативность, их взаимосвязью с основными положениями общей теории уголовного, административного, гражданского и иных отраслей права, а также изучением и критическим анализом значительного числа нормативных правовых актов и специальных научных источников, касающихся различных аспектов данной проблемы.

Среди наиболее значимых научных достижений можно также выделить следующие:

-методологию классификации правоохранительных органов на четыре группы по предмету, признакам и характеру осуществляемой юрисдикционной деятельности (с. 20-21, 177-205 и т. д.)

-важный акцент при исследовании основ правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, наряду с их статусом, сделан и на раскрытии такого компонента, как «процедуры» (с. 21, 106-147 и т. д.);

-развитие и адаптация основ теории определения приоритетов применительно к сфере административной юрисдикции, разработка на основе этих положений соответствующих предложений;

-научное обоснование необходимости разработки и принятия Федерального закона об административных процедурах - Административно-процессуального Кодекса Российской Федерации (С. 22, 128-147 и т. д.);

-приведенная дополнительная аргументация на основе анализа состояния законности и правопорядка, современной системы правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, новых

тенденций о необходимости расширения координационной функции органов прокуратуры (с. 25-26, 310-335).

Объем диссертации, стиль изложения материала соответствуют предъявляемым требованиям. Несмотря на особенности научного стиля, необходимость нормирования речи и строго отбора языковых средств, автору удалось содержание работы сделать понятным, и чтобы текст читался с интересом. Оформление работы является хорошим.

Таким образом, диссертация А.Ю. Гулягина характеризуется рациональностью, обоснованностью, достоверностью, логической непротиворечивостью, соответствием основополагающим принципам науки.

Однако, высоко оценивая диссертацию Александра Юрьевича Гулягина, считаю целесообразным высказать автору отдельные рекомендации и замечания.

1. В п.1 основных положений, выносимых на защиту, в качестве критерия отделения правоохранительной деятельности от иной правовой деятельности государства определена властная юридическая природа деятельности уполномоченных несудебных органов, *обусловленная невозможностью человека и гражданина, а также различных организаций самостоятельными действиями восстановить свои права*, а, следовательно, в таких условиях властное вмешательство уполномоченного несудебного государственного органа неизбежно.

Полагаю, данный вывод подвергает сомнению главное качество российской правовой системы – наличие широкой инфраструктуры защиты прав, включая судебную защиту, прокурорский надзор и т.д.

2. При всей основательности аргументации, представляется спорным обоснование того, чтобы прокуратура *выполняла роль (функцию) координатора и консолидатора усилий органов уголовной и административной юрисдикции по борьбе не только с преступлениями, но и с административными правонарушениями*. В юридической литературе много высказано аргументов против возложения на прокуратуру этой функции. Данный вопрос весьма тесно сопряжен со служебной нагрузкой прокуроров, что без того является чрезмерной.

3. Полагаю, спорным является тезис о возврате термина *«высший надзор»*. Причем, он в работе аргументируется наличием у прокурора полномочий самостоятельно осуществлять надзор во всех сферах правовых отношений и применительно ко всем органам административной юрисдикции. В то же время, в работе приводится антитезис - *о доминирующей роли судебных органов, которые «ставят точку» в рассмотрении конкретной правовой ситуации административного характера, вынося окончательное решение*.

4. При несомненной значимости прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, насыщенности приведенной аргументации, в работе не выдвигается тезис о назревшей давно необходимости издания специального приказа Генерального прокурора Российской Федерации, создающего условия для целенаправленного прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции. Идея о регламентации статуса прокурора, процедур

деятельности по выявлению и устранению нарушений законов в сфере административной юрисдикции в Административном процессуальном кодексе, вовсе не исключает такую потребность.

Указанные в настоящем отзыве замечания носят частный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертации А. Ю. Гулягина, тем более что большинство из них дискуссионные.

Автореферат соответствует содержанию диссертации и предъявляемым к нему требованиям. В нем изложены общая характеристика и содержание работы, основные идеи и выводы работы, степень новизны и практической значимости полученных результатов, приведен список работ диссертанта опубликованных по теме диссертации.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, 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

Заместитель прокурора
Вологодской области,
доктор юридических наук

29.12.2014

 Т. А. Ашурбеков

Сведения об официальном оппоненте:

Ф.И.О.

Ашурбеков Тофик Ашурбекович

Ученая степень, шифр специальности,
отрасли науки

доктор юридических наук,
12.00.11.(юридические науки)

Ученое звание

Не имеет

Место работы

Прокуратура Вологодской области,
заместитель прокурора области

Телефон

8 (8172) 72-04-54

Почтовый адрес

160000, г. Вологда, ул.Пушкинская, 17

Электронный адрес

ashurbekov.ta@mail.ru

*Тофиков зам. прокурора Вологодской области
Ашурбеков Т.А. зав. кафедрой
кадров
прокуратуры Вологодской области*



Тофикович