

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 170.001.01 НА БАЗЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗЕННОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ПО ДИССЕРТАЦИИ НА
СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

аттестационное дело № _____

решение диссертационного совета от 10.02.2015 № 3

*о присуждении Гулягину Александру Юрьевичу,
гражданину Российской Федерации,
ученой степени доктора юридических наук*

Диссертация «Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции» по специальностям 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» и 12.00.14 – «Административное право, административный процесс» принята к защите 14 октября 2014 г., протокол № 20, диссертационным советом Д 170.001.01, созданным на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15) приказом Минобрнауки России от 02.11.2012 № 714/нк.

Соискатель Гулягин Александр Юрьевич, 1978 года рождения. Диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Административная правосубъектность органов юстиции» по специальности 12.00.14 защитил в 2006 г. в диссертационном совете, созданном на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тихоокеанский государственный университет». Работает в должности прокурора Калужской области.

Диссертация выполнена в отделе проблем организации прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Научный консультант – Амирбеков Касумбек Ильясович, доктор юридических наук, федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», Научно-исследовательский институт, отдел проблем организации прокурорской деятельности, заведующий отделом.

Официальные оппоненты:

Ашурбеков Тофик Ашурбекович, доктор юридических наук, прокуратура Вологодской области, заместитель прокурора,

Гущин Владимир Захарович, доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», кафедра гражданского и трудового права, профессор,

Дугенец Александр Сергеевич, доктор юридических наук, профессор, аппарат Совета Безопасности Российской Федерации, главный советник,

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Москва) в своем положительном заключении, подписанном заведующим кафедрой административного права и процесса, доктором юридических наук, профессором Львом Леонидовичем Поповым и утвержденном проректором по научной работе, доктором юридических наук, профессором Владимиром Николаевичем Синюковым, указала, что диссертация подготовлена на актуальную тему, обладает научной новизной, имеет практическую и теоретическую значимость, обоснованность и достоверность сделанных выводов подтверждается совокупностью изученных источников и эмпирической базой, и отметила, что диссертация соответствует установленным требованиям, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юри-

дических наук по специальностям 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» и 12.00.14 – «Административное право, административный процесс».

Соискатель имеет 55 опубликованных работ, все – по теме диссертации, общим объемом 52,67 п.л., в том числе опубликованных в рецензируемых научных изданиях – 43, монографий - 3. В опубликованных автором работах раскрываются положения, выносимые на защиту, в полном объеме отражаются основные вопросы диссертационного исследования, приведены аргументированные выводы, которые легли в основу диссертации. Наиболее значительными работами являются следующие монографии и статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях:

1. Гулягин А.Ю., Рябцев В.П. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин, В.П. Рябцев. – М. Юрист. 2012. – 9 п.л.

2. Гулягин А.Ю. Прокуратура в сфере административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин. – М. Юрист. 2011. – 8 п.л.

3. Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции / А.Ю. Гулягин. – М. Юрист. 2009. – 12,56 п.л.

4. Гулягин, А.Ю. Соотношение административной судебной юрисдикции с иными судебными юрисдикциями: общность и различия / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2013. № 1 (26). – 0,75 п.л.

5. Гулягин, А.Ю. Субъекты административной юрисдикции: структура и содержание / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. – 0,5 п.л.

6. Гулягин, А.Ю. В обоснование необходимости создания административной юстиции / А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2013. № 4. – 0,5 п.л.

7. Гулягин, А.Ю. Административно-юрисдикционная деятельность прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2013. № 3. – 0,56 п.л.

8. Гулягин, А.Ю. Основы дифференциации и консолидации правоохранительных органов административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. – 0,55 п.л.

9. Гулягин, А.Ю. Прокуратура в системе органов государственного контроля / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2012. № 12 (192). – 0,65 п.л.

10. Гулягин, А.Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. – 0,5 п.л.

11. Гулягин, А.Ю. Правоохранительная система: обусловленность законностью / А.Ю. Гулягин // Российский следователь. 2012. № 9. – 0,37 п.л.

12. Гулягин, А.Ю. Уполномоченные субъекты правоохранительной деятельности / А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2012. № 11. – 0,62 п.л.

13. Гулягин, А.Ю. Обеспечение законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности средствами прокурорского надзора / А.Ю. Гулягин // Российский следователь. 2012. № 12. – 0,37 п.л.

14. Гулягин, А.Ю. Прокурорская надзорная деятельность как юридический процесс / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 3 (24). – 0,8 п.л.

На диссертацию поступило 4 отзыва.

В отзыве ведущей организации, наряду с общей положительной оценкой диссертационного исследования, высказаны отдельные замечания:

1. Во введении и разделе «научная новизна» автореферата указывается только, что она заключается в предложении диссертантом нового взгляда на институт правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции. Новизна подхода заключается в том, что на основе достижений правовой науки и теории управления диссертантом научно обоснованы концепция реализации правоохранительной административно-юрисдикционной функции государства, основания, тенденции и закономерности ее дифференциации по сферам правовых отношений, их взаимосвязи и обусловленности с правоохранительной деятельностью органов уголовной юрисдикции (С. 18, 19 в диссертации; С. 15, 16 в автореферате).

Таким образом, данный раздел изложен излишне лаконично, без раскрытия сущностной характеристики основных параметров этой деятельности, что представляется недостаточным.

2. В параграфе «Приоритизация мер укрепления законности в сфере административной юрисдикции, как принцип деятельности органов административной юрисдикции» первой главы на основании того, что государственные и общественные процессы постоянно находятся в подвижном состоянии в связи с развитием многообразных факторов, их обуславливающих, что влечет обязанность государства развивать и качественно улучшать состояние законности, автор подробно излагает приоритеты правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции (С. 83-105). Несмотря на то, что это положение является, безусловно, важным и актуальным как для всей рассматриваемой темы, так и для правоохранительной и иной государственной деятельности в целом, диссертант не сформулировал это в качестве положения, выносимого на защиту, что требует дополнительных пояснений в процессе защиты диссертации.

3. В параграфе «Прокурорский надзорный процесс в системе административной юрисдикции» второй главы ведется речь о том, что прокурорский надзор должен осуществляться в правовых процессуальных формах, установленных законом. В этих целях необходимы детальная проработка и законодательное закрепление процедур всей совокупности прокурорских действий во всех сферах правовых отношений, в которых они осуществляются прокурорами при выполнении своих задач и функций (С. 162-176). Данное положение представляется спорным по той причине, что современная практика организации и осуществления прокурорского надзора свидетельствует о своей эффективности. Излишняя формализация прокурорского надзора может привести к снижению эффективности прокурорской деятельности. В распоряжении органов прокуратуры имеются правовые механизмы решения этой процессуальной задачи посредством правовых средств, предоставленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Статья 17 данного закона наделяет Генерального прокурора Российской Федерации правом издавать приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции,

регулирующие вопросы организации и деятельности системы органов прокуратуры Российской Федерации, что представляется вполне достаточным.

4. В диссертации указывается, что «...в систему правовых актов административно-юрисдикционной деятельности входят правила административного расследования различного рода происшествий. В качестве примера можно назвать Правила расследования авиационных происшествий и авиационных инцидентов с государственными воздушными судами в Российской Федерации, а также Правила расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации... Анализ правовой природы административных регламентов, а также правил расследования, позволяет говорить о том, что они однозначно вписываются в современную систему правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности, имеют свой предмет, полномочия субъектов проверки и расследования, их процедуры, правовые средства и другие элементы регламентации» (С. 133–134). При этом не проводится разграничение по целям и задачам понятия «административное расследование» в смысле ст. 28.7 КоАП РФ, и «служебное расследование» транспортных происшествий в порядке, предусмотренным транспортным законодательством. Так, например, пунктом 1.1.5 Правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.06.1998 № 609 (в ред. от 07.12.2011) определено, что «...целями расследования авиационного происшествия или инцидента являются установление причин авиационного происшествия или инцидента и принятие мер по их предотвращению в будущем».

Установление чьей-либо вины и ответственности не является целью расследования авиационного происшествия или инцидента. Любое судебное или административное разбирательство, направленное на установление доли чьей-либо вины или ответственности, проводится отдельно от расследования, выполняемого в соответствии с настоящими Правилами. Также следует иметь в виду, что расследование авиационных происшествий с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации, проводится межгосударствен-

ным органом – Межгосударственным авиационным комитетом, который не является органов административной юрисдикции.

В заключении отзыва ведущей организации сделан вывод о том, что диссертационное исследование является научно-квалифицированной работой, соответствующей требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, и отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям 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», в связи с чем диссертант Гулягин А.Ю. заслуживает присуждения ему ученой степени доктора юридических наук по научным специальностям 12.00.11 и 12.00.14.

В положительном отзыве официального оппонента доктора юридических наук, профессора Ашурбекова Тофика Ашурбековича в качестве отдельных рекомендаций и замечаний указано:

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.

Официальный оппонент Ашурбеков Т.А. сделал вывод, что диссертация отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных лично автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых может квалифицироваться как научное достижение, и отвечает всем иным критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.11 и 12.00.14.

В положительном отзыве официального оппонента доктора юридических наук, профессора Гущина Владимира Захаровича отмечается, что актуальность темы диссертационного исследования обусловлена наличием проблем борьбы с административными правонарушениями, которые повсеместно распространены, зачастую перерастают в преступления, нарушают права и

законные интересы значительного числа физических и юридических лиц. Вместе с тем, оппонентом отмечается, что работа не свободна от некоторых замечаний:

1. Рассматривая элементы правоохраны (стр. 37 диссертации), автор считает, что необходимо исходить из того, что согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Отметим, что в содержании данной статьи Конституции термин «охрана» не упоминается. В ней применяются термины: «признание», «соблюдение» и «защита». О «признании» и «защите» равным образом разных форм собственности говорится в ст. 8 Конституции, о государственной защите прав и свобод человека и гражданина в ст. 45, о гарантии судебной защиты прав и свобод каждому в ст. 46, о защите Отечества в ст. 59.

Термин «охрана» в Конституции РФ применяется в сочетании с другими объектами. Так, в ст. 7 говорится об охране труда и здоровья людей, в ст. 9 об охране земли и других природных ресурсов, в ст. 21 об охране государством достоинства личности, в ст. 35 об охране законом права частной собственности и т.д.

В статье 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях термины «защита» и «охрана» перечисляются через запятую, что свидетельствует о различии их смыслового содержания. В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой дается толкование словам: «правозащитник» и «правоохранительный». В диссертации все перечисленные выше термины без всякого пояснения и должного обоснования отнесены к понятию - правоохранительная деятельность.

2. В ряде разделов диссертации чрезмерное внимание уделено вопросам непосредственно не вытекающих из ее наименования – «Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции».

Так, в разделе «Функции правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции в обеспечении законности» (стр. 67-83) основное внимание уделено не особенностям, специфике обеспечения законности

*я это
травил!*

в сфере административной юрисдикции, а общему понятию законности.

3. В диссертации, наряду с другими вопросами, исследуется и современное состояние судебной деятельности в сфере административной юрисдикции, значение судов в правоохранительной деятельности. Однако конкретного ответа на вопросы: должны ли суды входить в систему правоохранительных органов, должны суды быть участниками координационных совещаний по борьбе с преступностью и другими правонарушениями, в том числе и с административными, в диссертации нет, хотя дискуссии по этим вопросам ведутся. Как отмечается в учебнике «Правоохранительные органы» под редакцией О.А. Галустяна, изданного в 2004 году, имеются три позиции: одни авторы не относят судебные органы к правоохранительным органам, другие - относят, а третьи занимают промежуточную позицию, – не считают их правоохранительными органами, однако рассматривают в рамках учебного курса «Правоохранительные органы».

4. В параграфе 1.2 «Правовая характеристика сферы административной юрисдикции» диссертант на стр. 52-54 анализирует признаки административно-юрисдикционной деятельности, говорит о том, что к юрисдикционной деятельности необходимо относить контроль и надзор, осуществляемый уполномоченными государственными органами, в том числе и прокуратурой.

В данном параграфе, как основополагающем для всего исследования, необходимо более глубоко мотивировать эту мысль, не ограничиваясь простым указанием данных признаков. К тому же далее на страницах работы диссертант эту идею развивает в качестве новой и самостоятельной, что находит отражение и в положениях, выносимых на защиту.

Официальный оппонент Гушин В.З. сделал вывод, высказанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертации. Диссертация соответствует предъявляемым требованиям, а ее автор, Александр Юрьевич Гулягин, заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.11 и 12.00.14.

В положительном отзыве официального оппонента доктора юридических наук, профессора Дугенца Александра Сергеевича отмечается, что 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.

Вместе с тем, оппонент отмечает отдельные недостатки, которые носят характер научной полемики и не снижают в целом высокую положительную оценку диссертационного исследования:

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 законода-

тельно 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.

Официальный оппонент Дугенец А.С. сделал вывод, что диссертация соответствует предъявляемым требованиям, а ее автор, Александр Юрьевич

Гулягин, заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.11 и 12.00.14.

В диссертационный совет поступило 9 отзывов на автореферат (все положительные), в которых сделан вывод о том, что диссертационное исследование соответствует необходимым требованиям в части актуальности темы исследования, ее новизны, положений, выносимых на защиту, теоретической и практической значимости, а ее автор, Гулягин Александр Юрьевич, заслуживает присуждения ему ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.11 и 12.00.14.

Поступившие отзывы содержат следующие замечания.

В отзыве исполняющего обязанности ректора федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Следственного комитета Российской Федерации», кандидата юридических наук Багмета Анатолия Михайловича отмечается ряд дискуссионных положений, которые требуют дополнительной аргументации:

1. Обоснование актуальности исследования в ходе публичной защиты целесообразно:

- дополнить сведениями о числе административных правонарушений за 2013, 2014 гг. (с. 6);

- указать, согласно авторской экспертной оценки, количество жалоб, поступивших на действия государственных и муниципальных служащих, в сфере административной юрисдикции (диссертантом приведены сведения об общем количестве поступивших жалоб, что не может в полном объеме объективно свидетельствовать об актуальности темы исследования – с. 6).

2. Требуется дополнительной конкретизации эмпирическая основа исследования. Так, соискателем указывается на изучение «значительного количества статистических данных за 2004-2013 гг., включающих в себя количественные и качественные показатели работы...» различных органов (с. 15). При этом диссертантом не указано, что он понимает «под значительным количеством» и какие именно показатели им были исследованы.

3. Определяя административную юрисдикцию (второе положение, выносимое на защиту, с. 17) как юридическую деятельность, автор фактически

сводит название темы исследования к следующему: «Основы правоохранительной деятельности органов юридической деятельности». Данное определение необходимо скорректировать с учетом терминов, используемых в различных отраслях права: конституционное право - «предметы ведения», уголовное право - «подсудность», «подследственность» и др. Указанные правовые категории связывают полномочия определенного субъекта государственной власти в области правоотношений в различных отраслях права с объектами соответствующего властного воздействия и являются видами единого родового понятия «подведомственность». Юрисдикция (как и приведенные правовые категории) в первую очередь определяет пределы компетенции того или иного органа государственной власти.

В отзыве профессора кафедры административного права и административно-служебной деятельности федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктора юридических наук, профессора Бойко Виктора Николаевича указано на следующие спорные моменты:

1. В положении 8, выносимом на защиту (стр. 20 автореферата), Автор утверждает, что он «рассматривает административно-правовую юрисдикцию в широком ее понимании, включая в данную правовую категорию не только область привлечения к административной ответственности, но и полноценный правообеспечительный государственный механизм, в том числе административное судопроизводство». В то же время в положении 2 (стр. 17 автореферата) Автор предлагает определять административную юрисдикцию как «юридическую деятельность, осуществляемую уполномоченными несудебными публично-властными органами по применению принудительных мер воздействия в отношении не состоящих в подчинении субъектов права, в целях выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и исследования общественно вредных деяний в публично-правовой сфере, привлечения к административной ответственности лиц, совершивших эти деяния.». Содержание автореферата не позволяет выявить, как Автор соотносит административную юрисдикцию (осуществляемую несудебными органами) и админи-

стративно-правовую юрисдикцию (осуществляемую как несудебными органами, так и судами).

2. В положении 8, выносимом на защиту, Автор в качестве предмета ведения сферы административного судопроизводства предлагает «включить рассмотрение дел об административных правонарушениях, схожих по конструкции с преступлениями». Здесь следует уточнить позицию, не означает ли это исключение из сферы административного судопроизводства рассмотрение дел об административных правонарушениях, не «схожих по конструкции» с преступлениями. Ведь, например, за такое административное правонарушение как повторный проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика (ч. 3 ст. 12.12 КоАП РФ) в качестве санкции предусматривается наказание в виде наложения штрафа или лишения права управления транспортными средствами. При этом лишение специального права налагается только в судебном порядке. На наш взгляд, нельзя считать, что в данном случае такой квалифицирующий признак, как повторность совершения правонарушения, делает данное деяние более приближенным к ст. 264 УК РФ, чем к ч. 1 ст. 12.12 КоАП РФ.

В отзыве профессора кафедры уголовно-правовых дисциплин Дальневосточного (г. Хабаровск) филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», доктора юридических наук, профессора Кулыгина Владимира Владимировича отмечается, что автору следует обратить внимание на некоторую затеоретизированность отдельных выносимых на защиту положений, в которых чрезмерно много внимания уделяется формулированию теоретических понятий. Большая часть положений выстроена в логическую систему, но положение № 4 выпадает из этого ряда, поскольку несет минимум содержательной нагрузки. В качестве достоинства диссертационного исследования отмечается его эмпирическая составляющая, однако по тексту автореферата ссылок на авторские социологические исследования нет.

В отзыве начальника кафедры управления и административно-правовых дисциплин федерального государственного бюджетного образова-

тельного учреждения высшего профессионального образования «Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказания Российской Федерации» доктора юридических наук, доцента Миронова Андрея Николаевича высказаны следующие замечания:

1. В обоснование актуальности темы исследования автор приводит данные о выявленных административных правонарушениях за 2008-2012 гг., судебную статистику за 2011-2013 гг., статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2009-2013 гг., не проводя их анализа по годам, т. е. не сравнения их количественные показатели, динамику их развития (с. 5-6). Проведение анализа позволит автору сделать достоверный вывод и наглядно отразит реальную картину о развитии указанных явлений во времени.

2. В первом положении, выносимом на защиту, диссертант предложил определение понятия правоохранительной деятельности, под которой он понимает основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в отношениях подчинения, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-правовой сфере и привлечение к ответственности виновных лиц, их совершивших, в установленном законом порядке (с. 17). В указанном определении понятия автор сужает понятие правоохранительной деятельности к деятельности исключительно органов исполнительной власти, исключая из неё судебные органы. Данная позиция представляется не совсем верной и требует дополнительной аргументации.

3. В десятом положении, выносимом на защиту, давая авторскую интерпретацию теоретически значимых взаимосвязанных понятий, раскрывающих и характеризующих сферу правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции, автором дано определение понятия нормативного правового акта в сфере административной юрисдикции как правового акта государственного уполномоченного органа, распространяющегося на неопределенный круг лиц, имеющего властный характер неоднократного

применения, являющегося подзаконным и основанным на законе, реализующего цели и задачи государства в области административной юрисдикции и всегда влекущего наступление управленческих и правовых отношений, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства в данной сфере государственной деятельности (с. 24). С позиции, основанной на Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», в определении понятия не отражены все существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт. А именно, – издание его в установленном порядке не только уполномоченным органом государственной власти, но и должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В отзыве Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, заведующего кафедрой конституционного и административного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дальневосточный федеральный университет», доктора юридических наук, профессора Князева Сергея Дмитриевича указано:

1. Диссертант определяет административную юрисдикцию как «юридическую деятельность, осуществляемую уполномоченными несудебными публично-властными органами по применению принудительных мер воздействия в отношении не состоящих в подчинении субъектов права, в целях выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и исследования общественно вредных деяний в публично-правовой сфере, привлечения к административной ответственности лиц, совершивших эти деяния» (стр. 17). Данное определение имеет слишком обобщенный характер, охватывающий собой не только правоохранительную деятельность, но и любую правообеспечительную деятельность государства. Как представляется, было бы уместным включить в данное определение авторское понимание административной

юрисдикции, которое он изложил ранее, обосновывая актуальность темы исследования, указав, что «...к сфере административной юрисдикции относятся не только полномочия государственных органов по привлечению виновных к административной ответственности за совершение административных правонарушений, но и компетенция по осуществлению управленческих процессов, реализуемых путем нормативного регулирования и административно-юрисдикционной деятельности государства, осуществляемой через свои органы посредством контроля и надзора» (стр. 4-5).

2. Диссертант полагает необходимым относить к сфере административного судопроизводства следующие вопросы: во-первых, рассмотрение дел об административных правонарушениях, схожих по конструкции с преступлениями; во-вторых, рассмотрение дел об оценке нормативных правовых актов органов исполнительной власти на предмет их соответствия закону; в-третьих, рассмотрение дел о действиях (бездействии) должностных лиц государственных и муниципальных органов, связанных с осуществлением их служебной деятельности (стр. 20). Однако, такой взгляд представляется не бесспорным, поскольку указанные действия реализуются всей судебной системой, отвечающей признаку единства: и рассмотрение дел об административных правонарушениях, и оценка нормативных правовых актов на предмет законности, и оценка действий тех или иных должностных лиц. Представляется, что административное судопроизводство имеет свой автономный предмет, в связи с чем перераспределение (смещение) полномочий внутри судебной системы нецелесообразно.

3. Описывая научную новизну исследования, автор указывает, что оно проведено в условиях реформирования правоохранительных органов и в определенной степени обобщает накопленный ими опыт. Одновременно им предлагается новый взгляд на институт правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, включающий в себя научное обоснование концепции реализации правоохранительной административно-юрисдикционной функции государства, оснований, тенденций и закономерностей ее дифференциации по сферам правовых отношений, их взаимосвязей и обусловленностей с правоохранительной деятельностью органов уголовной

юрисдикции (стр. 15-16). Такая интерпретация новизны представляется чрезмерно абстрактной и требующей дополнительных пояснений, тем более, что и в положениях, выносимых на защиту, и в описании содержания диссертационной работы, данная концепция получила необходимую конкретизацию.

В отзыве руководителя Высших курсов повышения квалификации нотариусов негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская Академия адвокатуры и нотариата», кандидата юридических наук, доцента Тоцкого Николая Николаевича отмечено, что тождественность правовой природы уголовного и административного процессов, а также процессов, регламентированных иными нормативными актами, сходство или идентичность основных правовых элементов этих процессов позволяют полагать, что эти элементы юридического процесса, наличествуя в служебной деятельности того или иного государственного органа, характеризуют его деятельность как процессуальную, что относится и к прокурорскому надзору. Все же следует сказать, 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.

В отзыве Члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктора юридических наук Зинурова Рафаила Наримановича отмечено:

1. В автореферате не раскрыто содержание результатов анкетирования 1330 сотрудников различных органов более 30 регионов страны, из которых 784 работника прокуратуры, 546 сотрудников контрольных органов.

2. У автора в списке литературы нет монографического исследования, которое бы содержало в себе основную суть всего исследования, а не только компетенции и положения прокуратуры, как в сфере административной

юрисдикции, так и в системе правоохранительных органов административной юрисдикции.

В отзыве федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет», подготовленном профессором кафедры уголовного процесса и криминалистики, доктором юридических наук, профессором Муратовой Надеждой Георгиевной и заведующим кафедрой уголовного процесса и криминалистики, кандидатом юридических наук, доцентом Газетдиновым Наилем Исламовичем, указано, что хотя исследование автора предполагает изучение проблем основ правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции, при определении понятий «правоохранительные органы», «правоохранительная деятельность» при публичной защите было бы интересно услышать мнение соискателя о месте и роли судов, а также позицию диссертанта относительно имеющей в теории дискуссии – является ли суд правоохранительным органом и осуществляют ли суды правоохранительную деятельность, тем более имея ввиду, что в структуре судов есть административные коллегии. Так, в целом положительно оценивая предложенную автором классификацию правоохранительных органов по четырем основным группам (правоохранительные органы уголовной юрисдикции, административной юрисдикции, смешанной юрисдикции, а также правоохранительные органы универсально-компенсаторной юрисдикции (с. 18-19)), следует заметить, что согласно основаниям классификации (органы, осуществляющие правоохранительную деятельность в сферах административной и уголовной юрисдикции и одновременно выполняющие функции несудебного и вневедомственного (внешнего) надзора за исполнением законов всеми государственными органами, осуществляющими правоохранительную деятельность во всех трех перечисленных сферах юрисдикции) в четвертую названную группу можно отнести только органы прокуратуры. То есть, по сути, это даже не группа, а просто отдельный орган, который можно было бы обозначить, не относя его в предложенную систему классификации.

В отзыве прокурора города Махачкалы, кандидата юридических наук Магомедова Магомеда Абдулкадировича замечания не содержатся, высказано лишь предложение разработать и внести предложения, направленные на установление административной ответственности должностных лиц за неприятие или несвоевременное принятие мер по устранению отнесенных к их компетенции правонарушений.

Выбор официальных оппонентов обуславливается специализацией данных ученых в сфере прокурорской деятельности и административного права, что подтверждается научными специальностями, по которым ими были защищены диссертационные работы, а также публикациями по теме диссертации.

Выбор ведущей организации обуславливается профессорско-преподавательским составом, имеющим публикации по разным аспектам, касающимся темы диссертации, наличием в составе Московского государственного юридического университета (МГЮА) Института прокуратуры, а также функционированием на базе Университета диссертационного совета Д 212.123.05, принимающего к защите диссертации по специальностям 12.00.11 и 12.00.14.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработаны научные основы организации и осуществления правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции; современная концепция организации правоохранительных органов и реализации правоохранительных функций в сфере административной юрисдикции; классификационные основания и критерии отнесения государственных органов к составу правоохранительных органов административной юрисдикции; система классификации правоохранительных органов различных юрисдикций; основания и правовые механизмы приоритизации правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции; основания индивидуализации статуса прокуратуры в сфере административной юрисдикции; научные, правовые и организационные основы процессуализации надзорной деятельности органов прокуратуры;

предложены, раскрыты и обоснованы определение предмета и пределов осуществления деятельности прокуратуры в сфере административной юрисдикции, целей и задач надзорной деятельности в сфере административной юрисдикции, ее основных направлений; критерии определения предмета ведения судов в сфере административной юрисдикции; определения ряда ключевых понятий, формирующих основы теории правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции: «правоохранительная деятельность», «административная юрисдикция», «правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции», «правоохранительный орган административной юрисдикции», а также определение понятий «нормативный правовой акт», «экспертиза нормативного правового акта» применительно к правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции; правовые и организационные пути решения проблем эффективности деятельности органов административной юрисдикции; структура и содержание проектов законов, направленных на определение и регламентацию процессуальных отношений при выявлении, исследовании и вынесении процессуальных управленческих решений в данной сфере;

раскрыт содержательный аспект организации деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции и органов прокуратуры в сфере административной юрисдикции;

доказана необходимость в целях устранения пробелов и противоречий в законодательстве, регулирующем правоохранительную деятельность в сфере административной юрисдикции, разработки и принятия Административно-процессуального и Административного кодексов Российской Федерации; дополнения раздела III Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-01 «О прокуратуре Российской Федерации» главой 5, регламентирующей процессуальный порядок осуществления прокурорского надзора; разработки и принятия Федерального закона Российской Федерации «Об организации деятельности государственных органов, структур гражданского общества по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации»;

введены в научный оборот понятия «правоохранительная деятельность», «административная юрисдикция», «правоохранительная деятель-

ность в сфере административной юрисдикции», «правоохранительный орган административной юрисдикции», а также определения понятий «нормативный правовой акт», «экспертиза нормативного правового акта» применительно к правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;

Теоретическая значимость результатов исследования обоснована тем, что:

доказана необходимость закрепления в законодательном порядке понятия правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;

изложены научные положения, направленные на повышение эффективности правоохранительной деятельности и прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции;

раскрыты научные подходы к организации работы правоохранительных органов административной юрисдикции и прокуратуры в сфере административной юрисдикции в современных условиях;

изучены недостатки при осуществлении правоохранительной деятельности и прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции и предложены обоснованные меры их устранения.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

разработана и внедрена целостная концепция правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции; система классификации правоохранительных органов различных юрисдикций;

создана методическая основа для повышения эффективности правоохранительной деятельности и прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции;

представлены предложения, направленные на совершенствование законодательной и ведомственной нормативной правовой базы в сфере осуществления правоохранительной деятельности и прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что:

совокупность теоретических положений построена на известных проверяемых данных и согласуется с опубликованной научной информацией;

основные выводы диссертации базируются на комплексном анализе правоприменительной практики, обобщении многообразного опыта работы действующих правоохранительных органов и прокуратуры.

Личный вклад соискателя состоит в разработке комплексной методики и методологии научных исследований актуальных проблем правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, которая сейчас, будучи опубликованной, существенно расширяет возможности научных исследований, путем:

- подготовки авторских проектов ряда важных законодательных актов;
- разработки оригинальных теоретических и прикладных положений, связанных с организацией и осуществлением правоохранительной деятельности и прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции;

- опубликования основных положений и выводов, содержащихся в диссертации, в научных трудах. В частности, по теме диссертации опубликовано 3 монографии (из них 1 в соавторстве), 55 иных научных трудов, общим объемом 52,67 п.л. (из них 43 в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России);

- непосредственного опроса 1330 сотрудников различных органов более 30 регионов страны, из которых 784 работника прокуратуры, 546 сотрудников контрольных органов по разработанной автором анкете.

На заседании 10.02.2015 диссертационный совет принял решение:

- 1) диссертация Гулягина А.Ю. «Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции» является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в юридической науке по специальностям 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» и 12.00.14 – «Административное право, административный процесс»;

- 2) присудить Гулягину А.Ю. ученую степень доктора юридических

наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 30 человек, из них 8 докторов наук по специальности 12.00.11, 5 докторов наук по специальности 12.00.14 (введены для проведения разовой защиты диссертации в состав диссертационного совета на одно заседание), участвовавших в заседании, из 33 человек, входящих в состав совета, проголосовали: «за» – 29, «против» – 0, недействительных бюллетеней – 1.

Председатель
диссертационного совета

Ученый секретарь
диссертационного совета

«10» февраля 2015 года



Б.В. Коробейников

С.С. Харитонов