

В диссертационный совет Д 170.001.01
при Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Гулягина Александра Юрьевича «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», 12.00.14 – «Административное право, административный процесс».

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. Принимаемые в этой области меры государственных органов мало эффективны, Динамика административных правонарушений за последние 10 лет фактически не меняется.

В ст. 118 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, хотя и сказано, что судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства, однако административные суды до сих пор не созданы.

Об актуальности темы диссертации свидетельствует и внимание Президента РФ к названным проблемам. В 2003 году Президентом России издан Указ «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах»; в 2011 году министру юстиции РФ поручено подготовить предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства, а также предложения по разработке проекта концепции развития данного законодательства; в 2013

году Президентом направлен в Государственную Думу проект Кодекса административного производства.

Возобновившаяся в последнее время с новой силой дискуссия о содержании административного процесса и вместе с ним административной юрисдикции наглядно показывает, что указанная тема не закрыта, предложенные подходы не являются бесспорными, а единственное верное решение пока не найдено. Недостаточно полное теоретическое осмысление проблем административной юрисдикции не может не сказываться на реформировании действующего отечественного законодательства.

Диссертант предлагает свое видение содержания административной юрисдикции и ее места в административном процессе, подвергает всестороннему анализу деятельность правоохранительных органов в рассматриваемой сфере. Автором справедливо отмечено, что результатом предпринимаемых государством мер по преобразованию исполнительной власти явилась реформа государственной службы России и оптимизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, большинство из которых призваны осуществлять правоохранительную деятельность. Вместе с тем, автор указывает на отсутствие должной правовой регламентации правоохранительной службы, построения четкой структуры федеральных органов исполнительной власти, призванных охранять права и свободы человека и гражданина, что создает организационные и правовые проблемы осуществления данного вида публичной деятельности, а также проведения надлежащих контроля и надзора в данной сфере.

В связи с вышеизложенным исследование Гулягина Александра Юрьевича на тему «Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции» является безусловно актуальным.

Научная новизна исследования заключается в том, что диссертационное исследование проведено в современных условиях реформирования отечественной системы правоохранительных органов Российской Федерации. Путем проведения анализа основ

правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции автором предлагается новый взгляд на институт правоохранительной деятельности в данной сфере. На основе полученных в ходе исследования данных автором разработаны конкретные предложения по совершенствованию законодательства и повышению эффективности деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции. Основные положения, выносимые на защиту, обладают достаточной степенью новизны.

Следует отметить, что работу отличает ряд позитивных моментов.

Так, рассматривая тенденции развития координационной деятельности по обеспечению законности и правопорядка в стране, а также совокупность действующих законодательных и иных нормативных правовых актов, автор пришел к выводу о необходимости определения роли и полномочий каждого субъекта – участника координационной деятельности, их соотношений и сфер ответственности. В связи с этим, диссертантом разработаны дополнения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» Разделом IV.I «Производство по координации прокурором деятельности правоохранительных и иных органов по борьбе с преступностью и коррупцией» (С. 310-335, 445-450).

Следует также отметить предложенные автором функциональный и компетенционный подходы при определении оснований классификации правоохранительных органов административной юрисдикции. Учитывая характер функций, выполняемых государственным органом, его компетенцию, наличие возможности привлечения правонарушителя к административной (или уголовной) ответственности или отсутствие таковой, докторант выделяет блоки государственных органов административной юрисдикции, среди которых особое место отводит прокуратуре Российской Федерации, определяя ее как правоохранительный орган универсально-компенсаторной юрисдикции (С. 20-21, 202-205, 225-227).

Представляются верными выводы автора об отнесении к числу правоохранительных органов административной юрисдикции органов, наделенных федеральным законом полномочиями по проведению контроля (надзора) за соблюдением законов и установленного порядка деятельности в установленной сфере правовых отношений (сфере ведения) и применению мер воздействия (штрафы, приостановление деятельности и т. п.) вне зависимости от подчиненности (подведомственности). (С. 175, 202).

Вполне аргументированным выглядит предложение соискателя о признании прокурорского надзора самостоятельным видом правовой деятельности государства, который может и должен осуществляться в правовых процессуальных формах. (С. 175-176).

Заслуживает одобрения тщательный анализ юридической литературы и практики деятельности государственно-правового механизма функционирования органов административной юрисдикции (С. 128-147).

В необходимых случаях соискатель достаточно аргументировано высказывает свою точку зрения и вполне корректно полемизирует с мнениями авторов, посвятивших труды данной проблематике.

Достоверность и обоснованность теоретических положений, выводов и практических рекомендаций, сформулированных в исследовании, обеспечиваются методологической основой проведенного исследования.

Теоретическая и практическая значимость исследования предопределяется и тем, что его результаты носят перспективный характер и могут быть использованы для дальнейших разработок смежных проблем; в практической деятельности правоохранительных органов; научно-исследовательской работе и в учебном процессе.

Значительный объем эмпирического материала (в ходе исследования опрошено 1330 сотрудников различных государственных органов) и результаты его научного анализа позволяют сделать вывод о достоверности и обоснованности результатов диссертационного исследования.

Суждения соискателя достаточно логичны, выводы последовательны и аргументированы.

На основании выполненных соискателем исследований им разработана концепция развития и совершенствования российского законодательства о правовой основе правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции России и представляющая собой творческое доктринальное осмысление различных аспектов деятельности названных государственных органов.

Практическое значение имеет обобщение эмпирических данных, полученных посредством изучения значительного количества статистических данных за последние десять лет. Эти данные включают в себя количественные и качественные показатели работы правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также деятельности судов и прокуратуры по контролю и надзору за соблюдением законности в сфере административной юрисдикции. Кроме того, проведен комплексный анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих статус различных органов исполнительной власти в сфере административной юрисдикции, процедуры, иные механизмы их правоохранительной деятельности и результаты работы, а также опроса должностных лиц прокуратуры и контролирующих органов в сфере административной юрисдикции по вопросам, относящимся к предмету исследования.

Объем работы соответствует требованиям ВАК. Текст диссертации читается легко, изложен последовательно логично.

Вместе с тем работа не свободна от некоторых замечаний, хотя и небесспорного характера.

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 сурсов, 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 Федеаии об адмистративных 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 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.Галустьяна, 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

Указанные в настоящем отзыве замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертации.

Автореферат диссертации соответствует содержанию самой диссертации и вместе с опубликованными автором работами отражает ее основные положения.

Таким образом, 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 полагаю, 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:

Профессор кафедры гражданского права и процесса государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»,

доктор юридических наук, профессор

В.З. Гущин

Контакты:

117997, г. Москва, Стремянный пер., 36
Тел.: 8 (495) 958-25-56, 958-27-43