

В диссертационный совет Федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского,
д. 84

ОТЗЫВ

**на диссертацию Спиридонова Андрея Алексеевича на тему
«Государственный и общественный контроль в Российской
Федерации: конституционно-правовое исследование»,
представленную на соискание ученой степени доктора юридических
наук по специальности**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Теория государства определяет, что контроль выступает неотъемлемой составляющей присущих государству функций, в современном мире с усложняющейся системой общественных отношений, на которые распространяется регулирующее воздействие (новые конструкции собственно организации управления, повышение роли искусственного интеллекта, цифровизация, иная форма организации денежно-кредитного обращения и др.) его (контроля) роль возрастает. Из этого вытекает и то, что развитие механизмов контроля со стороны общества за функционированием системы публичной власти (сдерживающее воздействие, которое не допускает излишней

бюрократизации процесса организации общественной жизни) в настоящее время также представляется весьма важной сферой для исследования и выработки обоснованных правовых подходов.

С учетом изложенного актуальной и интересной представляется диссертация А.А. Спиридонова, в которой автор с конституционно-правовых позиций всесторонне исследует категории и институты государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля как взаимосвязанные явления в их преломлении к общим вопросам развития государственного управления в широком смысле.

А.А. Спиридонов справедливо отмечает в диссертации, что «государственный контроль (надзор), как и общественный контроль имеют важное значение для конституционно-правового развития современных государств, выступая неотъемлемой частью общего механизма государственного управления и взаимодействия публичной власти с гражданским обществом. Ни одно государство не может существовать и эффективно обеспечивать потребности своего населения без реализации контрольной функции, которая осуществляется посредством регулирования и организации различных видов контроля (надзора)».

Признавая, что затрагиваемые вопросы лежат в предметной области как теории государства и права, так и административного права, автор находит интересный конституционно-правовой ракурс рассмотрения проблематики контроля и надзора и четко его придерживается во всей достаточно объемной работе, состоящей из пяти глав, каждая из которых охватывает целый комплекс вопросов контрольно-надзорной деятельности, ее становления, развития и перспектив.

В работе достаточно подробно иллюстрируются направления развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, как в ретроспективном ключе – в части пути реформирования соответствующего законодательства и практики, так и в

перспективном – в части дальнейших направлений. Автором отмечаются тенденции к формированию партнерской и сервисной модели государственного и муниципального контроля, к превалированию профилактического и риск-ориентированного подходов, к снижению излишней административной нагрузки на проверяемых лиц (понимание пределов реализации контрольной функции имеет определяющее значение), прежде всего, на отечественный бизнес, а также ряд других тенденций, которые показывают, что путь развития контроля вписывается в общее движение в сторону повышения качества государственного управления. А.А. Спиридонов достаточно четко и убедительно демонстрирует это в своей работе.

Диссертация вызывает особый интерес и тем, что автор непосредственно участвовал в разработке законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле, в том числе работал над проектами действующих в настоящее время Федеральных законов от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Заслуживают внимания выделяемые автором направления развития законодательства и практики в исследуемой сфере, обосновываемый автором принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, рассмотрение темы в рамках актуальных вопросов текущего развития государства и гражданского общества. Стоит согласиться с достаточно ясно прослеживаемой в диссертации мыслью о том, что главная принципиальная задача контроля и надзора состоит в защите предусмотренных в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Последнее особенно важно, так как субъекты

контроля часто ориентируются на формальные и/или цифровые отчетные показатели.

Признавая несомненные достоинства диссертационной работы, вместе с тем остановимся на некоторых проблемных моментах, которые, на наш взгляд, показывают, что исследование можно было бы сделать еще более полным и всесторонним.

В разных структурных единицах работы встречаются повторы, обоснованность которых вызывает сомнения. От подобного построения научного текста стоило бы отказаться в пользу большей краткости высказываемых мыслей и излагаемой информации. Ранее на это обращалось уже внимание при ознакомлении с монографией.

Думается, что в первой главе работы важно было бы перечислить все виды государственного контроля, отделив их от тех, которые предусмотрены в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», и ориентироваться в исследовании на такую классификацию.

Автор относит общественные отношения в исследуемой сфере к предмету регулирования конституционного права, хотя и сам признает, что значимо в этой сфере административно-правовое, муниципально-правовое регулирование. В частности, в диссертации отмечается, что «основной законодательный массив соответствующих норм относится к сфере административного права, регулирование муниципального контроля имеет несомненное муниципально-правовое измерение». Как представляется, в работе следовало бы в несколько большей степени опираться также на инструментарий науки административного права, что видится нам весьма важным с учетом правовой природы собственно контроля и надзора как деятельности соответствующих органов и их должностных лиц.

Весьма спорным представляется излагаемое автором предложение о возможной кодификации законодательства о контрольно-надзорной

деятельности. Обсуждение указанной идеи на экспертном уровне дает основания утверждать, что её реализации сложно осуществима (нормативный материал крайне динамичен). Автор и сам указывает на то, что в процессе разработки обновляемого законодательства о контроле и надзора мысль о таком систематизированном изложении нормативного материала дискутировалась в практическом ключе и была отвергнута, а предпочтение было отдано модели действующего базового законодательного акта – Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Более целесообразным и обоснованным во среднесрочной перспективе видится дальнейшее совершенствование текущего законодательства путем внесения необходимых и достаточных изменений, нацеленных на решение конкретных проблем, выявленных правоприменительной практикой. Кроме того, определенный спектр конкретных вопросов в сфере контрольно-надзорной деятельности может быть решен на уровне постановлений Правительства Российской Федерации.

Приведенные критические соображения и некоторые замечания не могут служить поводом для того, чтобы отрицать научную новизну, целостность и, с нашей точки зрения, конкретную практическую значимость диссертации А.А. Спиридонова.

По мнению автора диссертации, «правомерно и актуально говорить о становлении новой философии и культуры контрольно-надзорной деятельности, о развитии нового качества и значимости общественного контроля как важной составляющей культуры госуправления и взаимоотношений публичной власти и гражданского общества». Поднимая научное осмысление рассматриваемой тематики на столь высокий уровень, автор конструирует целый комплекс взаимосвязанных научно-теоретических, законодательных и организационно-практических предложений, логично изложенных в главах диссертации и систематизированных в ее заключении. Отсылку к становлению именно

философского подхода к контрольной деятельности стоит действительно поддержать, так как роль контрольного воздействия на общество может

иметь принципиальное значение для определения направления его развития.

Особое внимание обращает на себя ряд предложений по существенному, по сути, системному совершенствованию не только законодательства о контроле и надзоре, но и иных блоков законодательства – о разрешительной деятельности в Российской Федерации, о совершенствовании государственного и муниципального управления в целом и др.

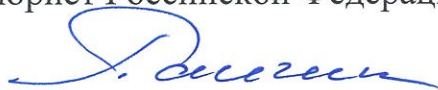
Не со всем можно сразу согласиться, некоторые из предлагаемых новшеств заслуживают правовой дискуссии, однако научная новизна предлагаемых подходов несомненна.

Можно сказать с уверенностью, что диссертация А.А. Спиридонова будет представлять интерес как для ученых, так и для практических работников, особенно в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Диссертация А.А. Спиридонова на тему «Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование» соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (с изм. от 30.07.2014, 21.04.2016, 02.08.2016, 29.05.2017, 28.08.2017, 01.10.2018, 20.03.2021, 11.09.2021, 26.09.2022, 26.01.2023, 18.03.2023), и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Приложение № 2 к Приказу от 20 сентября 2019 г. № 02-1049 в ред. Приказа от 7 декабря 2021 г. № 02-1336) и может быть рекомендована к защите на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые

(государственно-правовые) науки, а Андрей Алексеевич Спиридонов
достоин присуждения ученой степени доктора юридических наук.

Ведущий научный сотрудник сектора философии права,
истории и теории государства и права
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации



Владимир Николаевич Плигин

 2023 г.

почтовый адрес организации: 119019 Москва, ул. Знаменка, д.10.

телефон для связи: +7 (495) 691-33-81.

адрес электронной почты: igpran@igpran.ru.

