О Т З Ы В

Члена Диссертационного совета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации доктора юридических наук, профессора Зырянова Сергея Михайловичао диссертации Бодгаева Джамбы Боваевича на тему: «Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Известно, что правильная трактовка проблемы и выбор темы диссертации как условия решения сложных вопросов в очень большой степени определяет стратегию исследования, его направление и методологию. Отмеченное позволяет утверждать, что тема, избранная Бодгаевым Д.Б., обусловлена рядом весомых факторов. Процесс реформирования российского законодательства в связи с утверждением идеи формирования гражданского общества и построения правового государства выявил как позитивные, так и негативные тенденции развития правовой системы. В связи с этим особое значение приобретают вопросы формирования универсальной модели административного договора применительно к российской правовой системе. Это создает существенные трудности в изучении административно-договорных моделей в сфере предпринимательской деятельности, которые в настоящий момент требуют определенного переосмысления, учитывая новые реалии государственно-правового развития и необходимость поиска новых, наиболее оптимальных возможностей правового регулирования социальных отношений. Диссертантом справедливо отмечено, что современный уровень развития государственного управления и организационно-правовых технологий его

осуществления позволяет сформировать новый уровень теоретико-методологического и законодательного осмысления административного договора как наиболее гибкого средства управления общественными отношениями, особенно в сфере предпринимательской деятельности, способного обеспечить социальный компромисс и надлежащее разрешение конфликтов между участниками административно-правовых отношений. В то же время теория административного договора в научной юридической литературе не получила законченной разработки, что вряд ли объективно и перспективно для совершенствования организационно-правовых основ государственного управления в сфере предпринимательской деятельности.

Сказанное обуславливает **актуальность** проведенного Бодгаевым Д.Б. исследования, в котором указанные научные проблемы не только были научно разработаны и получили отражение в основном содержании работы, ее выводах и положениях, выносимых на защиту, но и были сформулированы в виде законодательных предложений, в которых нуждается российское административное законодательство.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, определяется ее организационным аспектом. В своей работе Бодгаев Д.Б. достаточно четко формулирует цель исследования, что отражает четкую направленность и конкретность намерений исследователя, а также предопределяет целенаправленность и системность всей работы. Определение объекта и предмета исследования содержит обусловленную зависимость общего и частного. Рабочая гипотеза как одна из основных форм организации научного знания состоятельна, проверяема в ходе исследования и подтверждает желание диссертанта обозначить предполагаемый результат.

Задачи, поставленные автором, вполне согласуются со звучанием темы диссертации, с целью исследования и рабочей гипотезой. Сформулированы довольно точно, конкретно, отличаются преемственностью, достаточным количеством для такого рода исследований. Методы исследования адекватны

поставленным задачам, хотя раскрыты в целом обзорно и не достаточно конкретно.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций также подтверждается обширной информационной и эмпирической базой исследования, привлечением значительного количества научных публикаций, отражающих тематику диссертации за длительный период, что позволило провести существенный научный анализ проблематики административного договора в сфере предпринимательской деятельности, имеющий теоретико-методологическое и нормотворческое значение.

Достоверность и новизна диссертационного исследования состоят в том, что оно представляет собой разработку и обоснование механизма административно-правового регулирования административного договора как правовой формы государственного управления в сфере предпринимательской деятельности, построение содержательной его модели, основанной на нормативно-правовой, институциональной и инструментальной составляющих и выработка основных направлений повышения эффективности этого механизма в современных условиях.

Научная новизна исследования выражается в следующих основных положениях:

проведен комплексный анализ административного договора в сфере предпринимательской деятельности, учитывая особенности его юридической природы, сущности и содержания;

представлено теоретико-методологическое обоснование института административного договора в целом и в сфере предпринимательской деятельности, включая его признаки, понятие и систему функций и видов;

обоснована правовая основа административно-договорного регулирования в сфере предпринимательской деятельности, показана специфика композиции правовой основы административно-договорного регулирования;

обоснована морфология административного договора в сфере предпринимательской деятельности, сформулировано понятие его элементов и представлена их характеристика;

обоснована специфика административно-договорных отношений в сфере предпринимательской деятельности с позиции материального права как конструкта обязательства, а также в процедурном аспекте;

обоснована публично-правовая природа и спецификация правового режима отдельных видов административного договора;

внесены предложения по совершенствованию правового регулирования в области административно-договорного регулирования в сфере предпринимательской деятельности.

Научная новизна работы определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности в плоскости административно-договорного регулирования предпринимательской деятельности.

Положения, выносимые соискателем на защиту, базируются, как показало изучение диссертации, на основных результатах исследования, сформулированы достаточно четко, информативно, находятся в соответствии с темой научного труда, целью, гипотезой и задачами исследования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования Бодгаева Д.Б. выражается в том, что оно является комплексным исследованием проблем административно-договорного регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности, в результате которого сделаны выводы, которые имеют значение для дальнейшего совершенствования административного договора как правовой формы государственного управления в сфере предпринимательской деятельности. Автором предпринята достаточно успешная попытка решения крупной научно-теоретической и практической проблемы построения конструкции

административного договора как актуальной правовой формы государственного управления хозяйственной деятельностью.

Диссертация Бодгаева Д.Б. также имеет **практическую значимость**, поскольку его результаты могут быть использованы как для дальнейшего развития доктрины юридической науки, так и правоприменительной практики административно-договорного регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности. Автором сформулированы выводы, позволяющие в дальнейшем совершенствовать организационно-правовое обеспечение административного договора как правовой формы государственного управления в сфере предпринимательской деятельности. Основные вывода и положения диссертации могут быть использованы в преподавании основного курса административного права, а также ряда специальных курсов (правовые формы государственного управления, правовое обеспечение государственного управления экономическим развитием и др.).

Диссертация отличается хорошим стилем и логичностью изложения, материал ее четко структурирован. Стратегия и тактика диссертационного исследования выбраны правильно, теоретическая и практическая части диссертационного исследования в целом сбалансированы.

Основные результаты исследования изложены Бодгаевым Д.Б. в трех главах, объединяющих восемь параграфов.

Автором справедливо отмечается, что базовая функция административного договора как института административного права заключается в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования определенных социальных отношений в пределах всей совокупности отношений в сфере государственного управления. Объективными предпосылками формирования института административного договора являются реально складывающиеся общественные отношения в сфере государственного управления, которые нуждаются в правовом опосредовании. Субъективными предпосылками выступает осмысление

необходимости административно-договорного регулирования общественных отношений, выбора административного договора как надлежащей формы регулирования, анализ практики применения соответствующих норм, которая приводит к их объединению в институт. Материальной предпосылкой формирования института административного договора является наличие такой разновидности общественных отношений, которые объективно требуют обоснованного регулирования комплексом нормативных предписаний договорного содержания.

Основываясь на классических представлениях и отметив специфику современного понимания административного договора, автор предлагает собственное определение исследуемого явления. Кроме того, обоснована юридическая природа административного договора как института административного права с элементами комплексного регулирования, формы административного права, формы и метода государственного управления, совокупности административных процедур и юридического факта. Сущность административного договора видится автором как форма объективации волеизъявления контрагентов, условием юридического значения которой является волесогласование, детерминированное степенью (мерой) свободы его участников. Волеизъявление и волесогласование в совокупности с его causa может обосновать конструкцию административных договоров в целом, сформировать системную правовую основу и специфицировать административно-договорное отношение.

Дополнительная информация о качествах административного договора вычленяется посредством определения их соотношения с иными правовыми явлениями, обладающими некоторыми чертами сходства с ними. В связи с этим справедливым является разграничение понятий административного договора и правового договора, публично-правового договора, нормативного договора, публичного договора, договора, заключённый государственными органами, управленческого договора.

Интересным представляется понятие функций административного договора как его роли и значения в регулировании государственно-управленческих отношений, а равно направлений воздействия административно-договорного регулирования на общественные отношения в сфере государственного управления. Функции административного договора аккумулируют проявления его юридической природы. Также обоснованы конкретные функции административного договора.

Обоснованы признаки административного договора, детерминированные его юридической природой, сущностью и функциями, на основе чего сформулирована его дефиниция: основанное на законе соглашение двух и более сторон, хотя бы одна из которых при заключении договора реализует установленное или делегированное полномочие государственного управления, направленное на реализацию его целей и функций, опосредующее создание норм административного права, а равно возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений.

Автор в своей работе выявляет тенденции и перспективы развития административно-договорного регулирования, отмечая характерные черты актов административно-договорного регулирования. В связи с этим достоинством работы являются рассуждения автора о способах формирования компетенции субъектов государственного и муниципального управления в части административно-договорного регулирования на основе действующего законодательства. В результате соискатель приходит к выводу о том, что правовая основа административного договора в сфере предпринимательской деятельности включает акты административного законодательства и акты специализированного законодательства «административно-правовой семьи».

Следует согласиться с автором в том, что правовые акты, составляющие правовую основу административного договора в сфере предпринимательской деятельности, не имеют надлежащей систематизации.

Отсутствие таковой обусловлено, в том числе, общим состоянием доктрины административного договора, а также тенденциями развития законодательства, выражающимися в постепенном обособлении и автономизации от предмета административно-правового регулирования определенных отношений, которые выражают публичный интерес и которые могут быть опосредованы административным договором. Соответственно, на сегодняшний день возможность административно-договорного регулирования рассматривается по остаточному принципу, за исключением ситуаций, когда заключение административного договора является обязательным. Такого рода ситуация свидетельствует о необходимости избрать направление четкой консолидации законодательства об административном договоре с целью формирования соответствующего специализированного регулирования.

Также научный интерес представляет предложенная автором к обсуждению общая модель правового регулирования административного договора в общем контексте административно-правового регулирования.

Как представляется, Бодгаевым Д.Б. в целом достаточно обоснована публично-правовая природа и спецификация правового режима административного договора в сфере управления публичной собственностью, государственно-частного партнерства и государственного контракта. Соответствующие рассуждения автора целесообразно в целом поддержать.

Завешается диссертационное исследование обобщением проделанной автором работы. Предложенное автором построение заключения представляется вполне оправданным.

В то же время следует указать на некоторые дискуссионные положения:

1. Договорное регулирование предполагает наличие значительной степени дискреции «властной» стороны административного договора, которая, в то же время, как справедливо отмечает диссертант (с. 62, 115, 127

и др.), свобода усмотрения «властной» стороны договора ограничена публичным интересом, предопределяющим принимаемые ею решения. Однако соотношение этих двух аспектов в российском праве раскрыто недостаточно. Представляется, что пределы дискреции «властной» стороны административно-правового договора должны быть очерчены более четко.

2. Автором предложена к обсуждению общая модель правового регулирования административного договора. В рамках этой модели автор указывает на необходимость административно-правовой отраслевой кодификации, которая может включать также кодификацию вопросов административного договора, и издание закона об административных процедурах. Как представляется, такого рода сочетание нормативных актов приведет к перегруженности и избыточности нормативного регулирования административного договора. Кроме того, следует отметить, что издание Административного кодекса РФ не является ближайшей перспективой и доктриной административного права не обосновано. Соответственно, вероятность реализации предложенной модели в целом не высока, хотя и может выступать предметом научной дискуссии.

3. Раздел 2.2 «Элементы административного договора и особенности административно-договорных отношений в сфере предпринимательской деятельности» применительно к описанию процедурной составляющей административно-договорного регулирования имеет по большей части описательный характер и представляется не достаточно проработанным. Кроме того, автор указывает на то, что административно-процедурное производство совершения административного договора включает стадии заключения, изменения, исполнения и прекращения (расторжения) договора. Учитывая отсутствие соответствующих правовых норм, регламентация вопросов заключения административного договора может быть экстраполирована из гражданского законодательства. В то же время, как представляется, такого рода подход не может быть в полной мере адаптирован, в частности, к административным договорам нормативного

содержания, тогда как эта категория договоров имеет место в сфере предпринимательской деятельности, о чем пишет автор, исследуя, например, общую систему таких административных договоров.

4. Автор утверждает, что административно-договорные отношения могут рассматриваться процедурном аспекте, указывая на стадийность архитектоники процедурной составляющей административно-договорных отношений. Стадия административно-договорной процедуры интерпретируется в диссертации как логически завершенная совокупность правовых и организационный действий и решений, направленных на достижение установленного результата, юридического значимого для иных стадий. И далее говорит об административно-процедурном производстве совершения административного договора. В этой связи, вероятно, целесообразно представить некоторые аргументы, подтверждающие допустимость использования категории «административно-процедурное производств» в отношении административного договора, апеллируя к теории административной процедуры. Кроме того, если рассуждать об административном договоре нормативного содержания, возможно, более логично рассуждать о специфическом проявлении нормотворческой процедуры.

Тем не менее, судя по содержанию диссертации и на основании ее изучения, можно сделать ряд основополагающих заключений. Во-первых, поставленные перед исследованием задачи Бодгаев Д.Б. выполнил. Это предопределило достижение цели и подтверждение рабочей гипотезы. Автор труда показал достаточные познания в методологии, владении методами исследования. Диссертация Бодгаева Д.Б. представляет собой законченное научное произведение, отличается внутренним единством, отражает личный вклад автора в ее создание, соответствует всем признакам и критериям квалификационного научного труда.

Анализ списка литературы, содержащего, в том числе, публикации диссертанта в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ для

опубликования работ соискателя ученой степени кандидата наук, подтверждает достаточную степень апробации основных результатов и выводов диссертации и свидетельствует о личном научном вкладе автора в разработку основных положений диссертационной работы.

Диссертационное исследование Бодгаева Джамбы Боваевича полностью соответствует требованиям Положения об утверждении ученых степеней (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 01.10.2018 № 1168) и Порядку присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (утверждено приказом от 20.09.2019 г. № 02-1049) и является научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенного автором исследования разработаны теоретическое положения, совокупность которых можно оценить как научное достижение в области административного права, как значительный вклад в эту науку, а равно как успешное, эффективное решение комплекса научных проблем, имеющих важное значение для теоретико-методологического обоснования концепции административного договора в сфере предпринимательской деятельности и развития законодательства об административном договоре в целом и административном договоре в сфере предпринимательской деятельности, в частности.

Вывод: Диссертация Бодгаева Джамбы Боваевича «Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности» полностью отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, свидетельствует о существенном личном вкладе автора исследования в юридическую науку. Диссертационное исследования Бодгаева Д.Б. может быть допущено к защите на заседании Диссертационного совета РАНХиГС, а его автор заслуживает присуждения

искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Член диссертационного совета:
Главный научный сотрудник
отдела административного законодательства и процесса
федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»
доктор юридических наук (12.00.14),
профессор _____ С.М. Зырянов

«12» 02 2020 г.

Сведения о члене диссертационного совета:
Зырянов Сергей Михайлович,
почтовый адрес: 117218, Москва, Б. Черемушкинская ул., д.34
служебный телефон: (495) 719-70-00
адрес электронной почты: zyryanov.s@gmail.com
-
Наименование организации: федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП)

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
С.М. Зырянова
удостоверяю
Заведующий отделом управления персоналом