

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

119571, г. Москва,
вн. тер. г. муниципальный округ
Тропарева-Никулино,
проспект Вернадского, дом 82

О Т З Ы В

официального оппонента

о диссертации Зарембо Сергея Александровича, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки на тему «Административные акты в деятельности таможенных органов»

В настоящее время позитивные изменения внешнеэкономических отношений сталкиваются с противоречиями и конфликтами неравномерности мирового развития, протекционизма, санкционного давления, фрагментации международной торговой системы и хозяйственных связей. Внешние, а равно и внутренние факторы вызовов и рисков развития обуславливают трансформацию национальных задач, стоящих перед Российской Федерацией, эффективное и результативное решение которых в немалой степени зависит от качества функционирования таможенных органов в общем механизме обеспечения экономической безопасности и приоритетов национального развития. Через административные акты реализуются функции и полномочия таможенных органов и обеспечивается выстраивание баланса публичных интересов, вытекающих из вопросов экономической безопасности и экономического суверенитета Российской Федерации, и интересов частных лиц, втекающих из их участия в гражданском обороте и внешнеэкономической деятельности. В то же время остается не проработанным в достаточной мере понятийный аппарат в части объема и содержания понятия административного акта, возникают сложности их правовой оценки, много проблем сохраняется в связи с оценкой их эффективности и законности. Таким образом, актуальность темы диссертации обусловлена значимостью рассматриваемых форм публичного управления. От соблюдения требований к изданию административных актов, в том числе принципов процедуры их издания, реализации гарантий судебной проверки обоснованности и соразмерности административных актов во многом зависит стандарт защиты прав и законных интересов частных лиц, обеспечение баланса частных и публичных интересов.

В проведенном Зарембо С.А. исследовании указанные 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 целях разработки теоретико-методологических основ системы административных актов таможенных органов, а также внесении предложений, направленных на совершенствование и развитие этой системы актов (с. 8), сформулирован перечень задач исследования, которые предопределили его структуру и были успешно решены. Определение объекта и предмета исследования в совокупности с его целью и задачами предопределяют его публично-правовой (государственно-правовой) характер.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, не вызывает сомнений. Методы исследования адекватны поставленным задачам и раскрыты достаточно конкретно. Предложенные автором методология, а равно теоретическая платформа исследования свидетельствуют о глубоком научном анализе заявленной проблематики. Автором четко соотнесены отдельные методы с содержанием диссертационного исследования. Совокупность использованных методов создала условия для разработки предметной области исследования, достижения его цели и решения поставленных задач. (с. 10-11)

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. Все это позволило провести глубокий научный анализ административных актов в деятельности таможенных органов, имеющий теоретико-методологическое и нормотворческое значение.

Автором использовано весьма существенное число источников, как доктринального, так и специального (нормативного, правоприменительного, интерпретационного) характера (с. 199-239). Теоретическая основа исследования сформирована работами ученых в области теории государства и права, конституционного права, административного права и административного процесса, теории государственного управления.

Новизна диссертационного исследования определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности. Научная новизна состоит в том, что оно представляет собой разработку и обоснование правовой конструкции административных актов таможенных органов в части понятия, сущности, содержания, системы, предъявляемых требований и условий качества. Исследование проведено в контексте динамики развития исполнительно-распорядительной деятельности и правовых форм ее осуществления.

Отправной точкой исследования С.А. Зарембо выступила теория административного акта и, в целом, теория форм государственного управления, которая разработана трудами многих авторов. Автор опирался на исследования, посвященные отдельным вопросам теории и практики административных актов, в частности, вопросам правовой экспертизы акта. Было обращено внимание на доктрину эксперимента в праве. Использовались теоретико-методологические разработки в области законности административных актов и эффективности правовых норм и правовых актов. Кроме того, исследование проводилось в контексте правового обеспечения государственного управления, в частности, в контексте категорий стратегического государственного управления, надлежащего публичного управления, «хорошей администрации», государственного администрирования, административных процедур, которые также, несомненно, способствовали разработке проблематики административных актов в деятельности таможенных органов.

Научная новизна исследования выражается в следующих основных положениях, выносимых на защиту.

Выводы и предложения, выносимые соискателем на защиту, базируются на основных результатах исследования, сформулированы достаточно четко и грамотно. Указанные положения отражают новизну научного исследования и подтверждают личный вклад соискателя в осмысление предложенной проблематики. Положения, выносимые на защиту, определяют авторские концептуальные позиции относительно проблематики административных актов в деятельности таможенных органов.

Теоретическая значимость диссертации Зарембо С.А. выражается в том, что оно является комплексным исследованием административных актов таможенных органов, в результате которого сделаны выводы, имеющие значение для дальнейшего совершенствования административного акта как правовой формы государственного управления в сфере внешнеэкономической деятельности и экономической безопасности. Автором предпринята достаточно успешная попытка решения научно-теоретической и практической проблемы построения конструкции административного акта как актуальной правовой формы реализации функции и полномочий конкретной системы органов публичной власти и государственного управления хозяйственной деятельностью.

Диссертация Зарембо С.А. также имеет практическую значимость, поскольку его результаты могут быть использованы как для дальнейшего развития доктрины юридической науки, так и правоприменительной практики в сфере внешнеэкономической деятельности и экономической безопасности. Автором сформулированы выводы, позволяющие в дальнейшем совершенствовать организационно-правовое обеспечение государственного управления в сфере внешнеэкономической деятельности и экономической безопасности. Основные выводы и положения диссертации могут быть использованы в преподавании основного курса административного права и таможенного права, а также ряда специальных

курсов (правовые формы государственного управления, правовое обеспечение государственного управления экономическим развитием, правовое обеспечение государственного управления внешнеэкономической деятельностью, правовое обеспечение экономической безопасности 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.

Объективная взаимосвязь системы административных актов таможенных органов с общей системой административных актов позволила автору рассматривать первую как подсистему второй, а также как подсистему системы правовых актов управления, подсистему системы правовых актов в целом и подсистемой системы законодательства. В этой связи интересными представляются рассуждения автора о механизмах взаимодействия и взаимосогласования исследуемой системы актов с системами более высокого уровня в целях обеспечения правового воздействия на общественные отношения в таможенной сфере.

Автор рассматривает систему административных актов таможенных органов как совокупность множества актов, которая структурирована административными актами с различными юридическими свойствами и иными характеристиками. Свойства этой системы свидетельствуют о системной целостности, идентифицированности по отношению к иным системам актов и внешней среде, интегральности, что составляет основу достижения целей, задач и реализации функций государственного управления и регулирования в области таможенных отношений во всем их разнообразии.

Поскольку специфика ведомственного нормотворчества ФТС России обусловлена значительным объемом международного регулирования, следует позитивно оценить исследование влияния на ведомственное нормотворчество ФТС России актов межгосударственного регулирования. Также автор достаточно четко демонстрирует влияние на ведомственное нормотворчество ФТС России программно-ценностных актов, в том числе актов стратегического планирования.

Научный интерес представляет исследование конструкции «правовые акты ненормативного характера». Автором отмечено отсутствие достаточных нормативных оснований их идентификации, несмотря на то что в отдельных нормативных актах мотивы такой идентификации прослеживаются, в частности, в рамках оперирования понятием индивидуального правового акта. В этой связи диссертант рассуждает о ведомственном преодолении такого рода общей регуляторной пробельности.

Можно поддержать автора в опоре на общетеоретические методологические позиции об эффективности в праве в его рассуждениях об эффективности административных актов таможенных органов, результатом которых стал вывод о необходимости дифференциации эффективности правовой регламентации и эффективности видов деятельности, основанных

на установленных предписаниях. Автор говорит о регулировании (regulations) со стороны ФТС России в целом как предмете оценки эффективности.

Апробация результатов исследования соответствует установленным требованиям и достоверно отражена во введении к диссертации. Основные положения диссертации изложены в 6 публикациях (общим объемом 2 п.л.), 3 из которых опубликованы в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России (общим объемом 1,5 п.л.); 2 работы опубликованы в журналах, включенных в перечень изданий, утвержденный Ученым советом Академии. Также основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры административного и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, используются в учебном процессе, в том числе при разработке учебно-методического сопровождения по курсу «Административное право», «Административный процесс», «Таможенное право» и ряда специальных курсов, а также докладывались на трех научно-практических мероприятиях.

Представленная С.А. Заребо диссертация соответствует специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отмечая в целом высокий научно-теоретический уровень проведенного исследования, существенный личный вклад автора в разработку актуальной научной проблемы, в то же время следует указать на некоторые дискуссионные положения:

1. Определение системы административных актов, сформулированное и выносимое во втором положении на защиту, представляется не в полной мере корректным. Прежде всего постольку, поскольку оно не содержит указания на круг субъектов, уполномоченных издавать «совокупность множества правовых актов», также целый ряд специальных характеристик, отличающих систему от простой целостности, например, наличие иерархии, соподчиненности элементов системы и др.

2. Одним из ключевых аспектов авторской позиции выступает обоснование необходимости законодательного определения системы административных актов, что обеспечит надежную типологизацию актов, их определенность по форме и процедурам производства, что по мнению автора, должно укрепить национальную правовую систему. Автор указывает на необходимость административно-правовой отраслевой кодификации, которая может включать также кодификацию вопросов административных актов, об издании законодательных актов об административных процедурах, об административных актах. В этой связи возникает вопрос, не приведет ли такое предложение к перегруженности и избыточности нормативного регулирования?

3. Автор указывает на то, что издаваемый акт должен иметь четкие пределы, связывающие автора акта в части недопустимости ограничения

(нарушения) компетенционной и оперативной самостоятельности звеньев системы таможенных органов. В то же время содержание диссертации не позволяет понять какими средствами и способами можно добиться выполнения данного требования. Кроме того, автору предлагается разъяснить достаточно ли установленного в законодательстве положения о том, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются при наличии в федеральных конституционных законах, федеральных законах, актах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации полномочий на издание того или иного нормативного правового акта или группы актов.

4. Автор, в рамках выносимого на защиту положения № 10, утверждает, что экспертизы воздействия должны быть обеспечены мерами принудительного характера (персональная ответственность). В то же время нет достаточной ясности относительно оснований и механизма такой ответственности.

Тем не менее, судя по содержанию диссертации и на основании ее изучения, можно сделать ряд основополагающих заключений. Во-первых, поставленные перед исследованием задачи Зарембо С.А. выполнил. Это предопределило достижение цели и подтверждение рабочей гипотезы. Автор показал достаточные познания в методологии и владении методами исследования. Диссертация Зарембо С.А. 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 Зарембо Сергея Александровича полностью соответствует требованиям Положения об утверждении ученых степеней (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 25.01.2024), Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (утверждено приказом от 28.02.2024 № 02-0355) и является научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенного автором исследования разработаны теоретические положения, совокупность которых можно оценить как научное достижение в области публичного права, как значительный вклад в эту науку, а равно как успешное, эффективное решение комплекса научных проблем, имеющих важное значение для теоретико-методологического обоснования концепции административных актов в деятельности таможенных органов и развития

Вывод: Диссертация Зарембо Сергея Александровича «Административные акты в деятельности таможенных органов» полностью отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, свидетельствует о существенном личном вкладе автора исследования в юридическую науку. Диссертационное исследование Зарембо С.А. может быть допущено к защите на заседании Диссертационного совета РАНХиГС, а его автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор кафедры административного,
финансового и информационного права ФГБОУ ВО
«Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»,
доктор юридических наук, доцент

В.П. Уманская

«28» октября 2024 года



завещаю

Главный специалист по управлению
кадрами и трудовыми отношениями
Калишевская М. Г.

28.10.2024

Тел.: (499) 963-01-01