

ОТЗЫВ

председателя диссертационного совета на диссертацию

Карицкой Анастасии Андреевны

на тему: «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Тема диссертационного исследования А.А. Карицкой представляется **актуальной** и отличающейся **новизной**, а также **практической значимостью**. Особый интерес к синхронизации российского законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, с одной стороны, и законодательства об административной ответственности, а другой, обусловлен целым рядом причин. Так, совершенствование контрольно-надзорной деятельности (КНД), направленное на исключение избыточного государственного регулирования и чрезмерного вмешательства в экономическую сферу, является важной задачей реформы КНД. Контроль (надзор) неизменно входит в число одной из основных функций органов публичной власти (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года»), а оценка нормативного воплощения и правоприменительной реализации предпринимаемых в данной области мер остается в фокусе пристального внимания юридической науки и практики. Что же касается законодательства об административных правонарушениях, то и дискуссии вокруг реформы института административной ответственности, концепции нового КоАП постоянно находятся в зоне доктринального, экспертного и практического интереса. Они нацелены в том числе на сокращение составов административных правонарушений, изменение подходов к назначению административных наказаний, включая использование риск-ориентированного подхода. Соответственно, институт административной ответственности, как и КНД, предполагает оценку соблюдения требований к

экономической деятельности со стороны её участников и контролируемых субъектов с опорой на общие цели государственной экономической политики, следовательно, существует настоятельная потребность осмысления указанных институтов с точки зрения их соотношения и взаимного влияния. Представляется обоснованным призыв автора к более продуманным, системным корректировкам Кодекса об административных правонарушениях, которые должны быть согласованы, «синхронизированы» с продолжающимися реформами в других областях административного регулирования, не исключая и нормы о контрольно-надзорной деятельности (с. 5, 19, 50 и др.). Таким образом, в высшей степени своевременным представляется предпринятое А.А. Карицкой научное исследование влияния, оказываемого реформированием законодательства о контроле (надзоре), на административно-деликтное регулирование, а также путей согласования этих двух важнейших реформ.

Новизна и самостоятельность авторских выводов подкрепляются их надлежащей аргументацией, при этом автор опирается на широкий круг теоретических, нормативных источников, богатую эмпирическую базу (автором проведен анализ более 130 судебных актов с 2021 по 2024 годы по вопросу привлечения к административной ответственности за нарушение обязательных требований при осуществлении предпринимательской или иной экономической деятельности), что соответствует правилам представления результатов научного исследования и свидетельствует о высоком уровне диссертации. В своей работе А.А. Карицкая продемонстрировала глубокое знание доктринальных источников по исследуемой теме, послуживших необходимой основой для формулирования важных с теоретической точки зрения умозаключений. Это позволяет сделать вывод о том, что представленная диссертация может претендовать на достойное место среди трудов, которые вносят значимый вклад в исследование российских административно-правовых институтов контроля (надзора) и административной ответственности.

Важное практическое значение для нормотворчества и правоприменения имеют сформулированные А.А.Карицкой выводы о необходимости не автономного и точечного (что наблюдается до настоящего времени), а комплексного подхода к регламентации контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях (с. 56, 71). Особого внимания и поддержки заслуживают суждения автора о необходимости решения проблем в области правил назначения административных штрафов (с. 104–105), возбуждения дел об административных правонарушениях (с. 136), предотвращения таких правонарушений (с. 151).

Достижению поставленных целей и задач, а также достоверности научных результатов труда А.А.Карицкой во многом способствовала правильно избранная **методология диссертационного исследования**. Автор умело использовала как общенаучные, так и специальные юридические методы научного исследования. К числу сильных сторон работы – в контексте примененных методов – следует отнести изучение законодательства в исторической ретроспективе с формулированием авторской периодизации реформирования системы контрольно-надзорного регулирования (с. 53–69), а также системное исследование судебной практики – большого количества правоприменительных актов, чем подкрепляются многие положения диссертации (прежде всего – в частях, касающихся практики возбуждения дел об административных правонарушениях и предотвращения таких нарушений).

Вместе с тем, недостатком работы является тот факт, что автор не включила в методологическую основу своего исследования сравнительно-правовой метод. Обращение к этому методу могло бы существенно обогатить работу и углубить исследование, тем более что ряд зарубежных стран, в том числе на постсоветском пространстве, демонстрирует интересный опыт и заметные достижения в области оптимизации как института КНД, так и административной ответственности субъектов экономической деятельности за несоблюдение обязательных требований.

Точно сформулированные цели и задачи обусловили логичное построение работы, которая состоит из введения, трёх глав, включающих по два параграфа каждая, и заключения. В диссертации последовательно раскрываются: авторский взгляд на недостаточно разрешенные в теории и практике административного права вопросы соотношения контроля (надзора) и производства по делам об административных правонарушениях (Глава 1), а затем материальный (Глава 2) и процессуальный (Глава 3) аспекты влияния реформы контрольно-надзорной деятельности на законодательство об административной ответственности.

Несомненным достоинством работы является анализ законодательства об административных правонарушениях в контексте реформирования КНД не только с административно-правовых, но и с конституционно-правовых позиций. Опираясь на положения Конституции РФ и правовые позиции Конституционного Суда РФ, А.А. Карицкая раскрывает конституционные основания деятельности государства по выявлению нарушений обязательных требований (с. 14–16, 22) и справедливо констатирует тот факт, что при осуществлении контроля (надзора) и при привлечении к административной ответственности важно соблюсти баланс прав и интересов – не только стремиться к сокращению административного давления на субъектов экономической деятельности, но и обеспечивать необходимый уровень защищенности охраняемых Конституцией ценностей (прежде всего – прав и свобод, для защиты которых и устанавливаются обязательные требования) (с.23). Такой комплексный подход к рассмотрению институтов КНД и административной ответственности нельзя не приветствовать, в особенности с учетом содержания укрупненной специальности, по которой защищается диссертация – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Среди положений диссертационного исследования, имеющих особое значение для юридической науки и практики, можно отметить прежде всего следующие:

системное восприятие контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях как

самодостаточных, но при этом нормативно и сущностно взаимосвязанных форм оценки государством поведения контролируемых лиц (с. 15, 49, 87);

обращение к проблеме существования обязательных требований, нарушение (неисполнение) которых может как повлечь, так и не повлечь реакцию государства в виде привлечения контролируемого лица к административной ответственности (с. 17, 86–87, 90);

вывод об отсутствии полноценной субординационной связи административно-деликтной деятельности по отношению к контролю (надзору), что выражается в несовершенстве актуальных правил возбуждения дел об административных правонарушениях, и вывод о необходимости установления такой субординации (с. 18, 136, 138);

трактовка положения статьи 29.13 КоАП РФ о вынесении представления об устранении причин и условий совершения административного правонарушения субъекту, не привлеченному к административной ответственности, в качестве своего рода компенсационного инструмента, восполняющего отсутствие в КоАП положений о соучастии в совершении административных правонарушений (с. 152).

Вместе с тем, как любое творческое исследование, диссертация А.А. Карицкой содержит **дискуссионные положения и пробельные моменты**, требующие дополнительного разъяснения либо обоснования.

1. Спорным представляется тезис автора о том, что контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях являются параллельными производствами, проводимыми в сходном процессуальном порядке и предполагающими властное разрешение административно-правового спора (с.16-17). КНД и производство по делам об административных правонарушениях имеют различные цели, правовые основания, различный процессуальный порядок, различаются по содержанию возникающих правоотношений. Контроль (надзор) может быть вовсе не связан с привлечением к административной ответственности, хотя по результатам КНД и может быть обнаружено административное правонарушение, по которому будет возбуждаться соответствующее производство. В связи с этим

вряд ли можно согласиться с суждением автора о том, что представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, выносимое по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, поглощается предписанием, выдаваемым по итогам контрольно-надзорных мероприятий (с.20). При этом и контрольно-надзорное производство, и производство по делу об административном правонарушении вряд ли уместно квалифицировать в качестве способов разрешения административно-правового спора.

2. В диссертации, с одной стороны, обосновывается необходимость введения специальных правил – в части контроля (надзора) и административной ответственности – для контролируемых лиц, а, с другой стороны, предлагается распространить ряд специальных правил, действующих в отношении данной категории субъектов, на всех иных лиц (например, в части назначаемого им административного наказания). В связи с этим возникает вопрос, насколько та и другая авторские позиции согласуются с конституционным принципом равенства.

3. Вопрос о перспективах использования потенциала регионального законодателя в целях правового регулирования вопросов, касающихся гарантий для контролируемых лиц при осуществлении контрольно-надзорного производства, а также при организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов, остался за рамками диссертационного исследования. Между тем, коль скоро федеральный законодатель допускает региональное правовое регулирование в области государственного и муниципального контроля, а также в административно-деликтной сфере, то представляется важным выяснить мнение автора по этому вопросу.

Поставленные в отзыве вопросы и высказанные замечания носят дискуссионный характер и не снижают ценности представленного диссертационного исследования. Диссертация А.А. Карицкой обладает признаками научно-квалификационной работы, является законченным,

тематически и логически целостным научным исследованием, отличающимся новизной, теоретической и практической значимостью. Содержащиеся в диссертации научные результаты свидетельствуют о личном вкладе автора в развитие правовых исследований. Основные выводы и положения диссертации достаточно полно отражены в научных трудах, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также в преподавании ряда учебных дисциплин.

Диссертация Карицкой Анастасии Андреевны на тему: «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности» **соответствует основным требованиям**, установленным Приказом от 19.11.2021 № 11181/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете», соискатель **Карицкая Анастасия Андреевна заслуживает** присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Нарушения пунктов 9 и 11 указанного Порядка в диссертации не обнаружены.

Председатель диссертационного совета,
Гриценко Елена Владимировна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного права



Дата: 17 марта 2025 г.