

## ОТЗЫВ

члена 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. СПб, 2024.

Проблемы совершенствования контрольно-надзорной деятельности и оптимизации административной ответственности, равно как и их законодательного опосредования, привлекают к себе постоянное внимание в юридической доктрине и практике правового регулирования. Под этим углом зрения не может не вызывать повышенный интерес сопоставление существенного обновления законодательства о государственной (муниципальной) контрольно-надзорной деятельности и современного состояния административно-деликтного законодательства, тем более в контексте предстоящей очередной кодификации законодательных норм об ответственности за административные правонарушения. Соответственно, не вызывает никаких сомнений, что избранная А.А. Карицкой тема диссертационного исследования, посвященная влиянию реформы контрольно-надзорных функций государства на основания и условия привлечения к административной ответственности контролируемых лиц, бесспорно является и теоретически, и практически значимой.

Объектом диссертации выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с привлечением контролируемых лиц к административной ответственности на основании правил, закрепленных в КоАП Российской Федерации с учетом реформы законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. Предметом же исследования являются положения соответствующего административного законодательства и их правоохранительная интерпретация, отраженная в

судебных актах, принятых Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, иными судами, а также в разъяснениях уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Именно они в совокупности с целями и задачами, поставленными автором, определили структуру диссертационной работы А.А. Карицкой, охватывающую собой введение, в котором, помимо прочего, с достаточной степенью полноты изложены вопросы, касающиеся теоретической и практической востребованности темы исследования, степени ее научной разработанности, методов изучения соответствующих материалов, нормативной, эмпирической и теоретической основ диссертации, научной новизны, достоверности её результатов и основных положений, выносимых на публичную защиту, а также три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список.

В первой главе «Соотношение регулирования контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях» последовательно раскрываются различные факторы, подлежащие учету при определении понятия контрольно-надзорной деятельности государства и формулировании правил ее осуществления в системе административно-правового регулирования (§ 1), а также излагается необходимость комплексного реформирования контрольно-надзорного регулирования и законодательства об административных правонарушениях (§ 2).

Трудно не согласиться с диссертантом в том, что Конституция Российской Федерации, прежде всего ее статьи 1, 8, 17, 18, 34, 35, 45, 55 и 75<sup>1</sup>, не гарантируют субъектам экономической деятельности абсолютную защиту от государственного вмешательства в их деятельность. Системное восприятие конституционно-правового обеспечения предпринимательских и иных экономических отношений, напротив, предопределяет осуществление со стороны государства адекватных (оправданных, соразмерных, справедливых) мер, в том числе контрольно-надзорных, для защиты прав и свобод третьих лиц, включая потребителей соответствующих товаров и услуг, а также для

исполнения подконтрольными субъектами собственных обязанностей с тем, чтобы на основе баланса частных и публичных начал способствовать надлежащему экономическому порядку в правовом государстве, отвечающему целям устойчивого экономического роста и не отступающему от конституционных критериев равенства и солидарности (с. 22-23). Едва ли можно опровергнуть и авторский тезис, согласно которому – несмотря на то, что контрольная (надзорная) функция не находит полноценного закрепления непосредственно в конституционном тексте – она, будучи неотъемлемым элементом государственного управления, присуща, по сути, всем видам публичных (государственных и муниципальных) органов, хотя применительно к экономическим отношениям наиболее полным образом фокусируется преимущественно в отношении исполнительной власти (с. 27-28).

Детально анализируя реформу законодательства о контрольно-надзорной деятельности во взаимосвязи с основаниями и условиями административной ответственности контролируемых лиц и при этом подтверждая свои оценки, как правило, опорой на правовое регулирование соответствующих отношений, диссертант подчеркивает, что предпринимаемые в данной сфере парламентом и правительством юридические усилия направлены не только на разумное ограничение контрольно-надзорных проверок, но и на гуманизацию административно-деликтного законодательства и улучшение положения контролируемых лиц, что с очевидностью детерминировано необходимостью предотвращения и пресечения правонарушений в экономической сфере, а не наказания за их совершение (с. 67-70).

Вторая глава диссертации «Влияние реформы контрольно-надзорной деятельности на законодательство об административных правонарушениях (материальный аспект)» посвящена изучению оснований административной ответственности контролируемых лиц за нарушение ими обязательных требований, выявленных в результате контрольных (надзорных) мероприятий (§ 1), а также осмыслению эволюции правил назначения и исполнения

административных наказаний в условиях реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности (§ 2).

Оценивая материально-правовые правила привлечения контролируемых лиц к административной ответственности за нарушение обязательных требований, зафиксированное в ходе контрольной проверки, А.А. Карицкая резонно отмечает, что действующее правовое регулирование не исключает возможности одновременного реагирования на такое нарушение и в ходе контрольного мероприятия, и в рамках административно-деликтного производства. Для воспрепятствования подобного рода дублированию принудительных по своей природе мер – и здесь можно только поддержать автора диссертации – было бы целесообразно не допускать привлечения к административной ответственности контролируемых лиц в связи с нарушением или того или иного обязательного требования до итоговой оценки исполнения выданного контролирующим (надзирающим) органом предписания (с. 93-97).

Внесенные в КоАП Российской Федерации, в частности Федеральным законом от 26 марта 2022 года № 70-ФЗ, новеллы, улучшающие положение контролируемых лиц при привлечении к административной ответственности, ориентированы на либерализацию правил назначения и исполнения административных наказаний. Однако, поскольку в КоАП Российской Федерации остался неурегулированным вопрос о понятии контроля и надзора, непосредственно рассчитанном на аутентичные нужды административно-деликтного законодательства, а предпринятые Конституционным Судом Российской Федерации меры по исправлению указанной ситуации оказались явно недостаточными, следует признать заслуживающим безотлагательной реализации мнение диссертанта о желательности оперативного законодательного устранения данного пробела (с. 110-114).

В третьей главе «Влияние реформы контрольно-надзорной деятельности на законодательство об административных правонарушениях (процессуальный аспект)» А.А. Карицкая подробно анализирует порядок возбуждения дел об административных правонарушениях с точки зрения нормативной оптимизации



контрольно-надзорной деятельности (§ 1), а также конкретные перспективы профилактики административно-деликтного поведения в условиях реформы законодательства о контроле и надзоре (§ 2).

Рассуждая о соотношении контрольно-надзорной и административно-наказательной деятельности, диссертант во многом справедливо полагает, что административно-деликтное производство, по общему правилу, должно быть поставлено в субординационное положение по отношению к контрольно-надзорной деятельности, когда речь идет о выявлении нарушений обязательных требований (с. 122). Это, как следствие, не осталось на периферии внимания разработчиков концепции нового КоАП Российской Федерации, посчитавших, что поступающие в уполномоченные органы материалы, указывающие на наличие административного правонарушения, состоящего в нарушении обязательных требований, должны, в первую очередь, подтверждаться в процессе контрольно-надзорного производства, лишь по завершении которого может быть принято обоснованное решение о возбуждении дела об административном правонарушении (с. 124). И поскольку автор всецело солидаризируется с таким подходом, ему сложно возражать.

Говоря о профилактике правонарушающего поведения контролируемых лиц, А.А. Карицкая не отрицает возможности при осуществлении производства по делу об административном правонарушении выносить представление об устранении причин и условий, приведших к совершению административно-противоправного деяния, хотя статья 29.13 КоАП Российской Федерации прямо не разграничивает причин и условий, вызывающих его совершение (с. 145-149). Учитывая, что в правоприменительной практике не получили однозначного разрешения и целый ряд других вопросов, связанных с внесением указанного представления (круг его адресатов, перечень рекомендуемых мер и т.п.), а также смешение последнего с предписанием, выдаваемым контролируемым лицам субъектами контрольно-надзорной деятельности, можно лишь приветствовать предложение диссертанта об отказе от внесения представления, предусмотренного КоАП Российской Федерации, в случае,

когда за соблюдением обязательных требований осуществляется контроль (надзор) органами и должностными лицами, располагающими необходимым для профилактики административных правонарушений инструментарием (с. 162).

В целом диссертация А.А. Карицкой отличается основательным погружением автора в изучение вопросов, возникающих в связи с заявленной темой исследования. Она написана понятным, доступным языком, что позволяет без труда усвоить содержание самой работы, сделанные по ее итогам выводы, а также положения, выносимые на защиту, получившие полноценное отражение в научных публикациях диссертанта, размещенных им в рецензируемых журналах. Ознакомление с работой также свидетельствует, что ее изложение демонстрирует скрупулезное знание специальной монографической литературы и соответствующего административного законодательства, а также достаточную осведомленность автора о практике судебного правоприменения в сфере отношений, складывающихся в связи с осуществлением контрольно-надзорной деятельности и привлечением контролируемых лиц к административной ответственности. Не вызывают никакого неприятия и исследовательские методы, использованные при подготовке диссертации к защите, равно как и достоверность ее результатов, многократно апробированная А.А. Карицкой в рамках различных научно-практических мероприятий (конференций, семинаров и др.).

Всё это даёт весомые основания заключить, что диссертация А.А. Карицкой «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности» является завершённым творческим исследованием, логически отражающим взгляды её автора, несомненно отвечает требованиям, предъявляемым к монографическим сочинениям, представляемым на соискание учёной степени кандидата юридических наук, обладает существенными признаками научной новизны и в значительной степени обогащает доктринальные представления о контрольно-надзорной

деятельности и законодательстве об административных правонарушениях. Это наиболее остро ощущается в основных положениях, выносимых на защиту, к которым, в частности, относятся тезисы о нормативной взаимосвязи контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях, вызываемой главным образом тем, что они являются самостоятельными формами осуществления контрольной функции государства, реализуются преимущественно органами исполнительной власти, обеспечиваются схожими процессуальными средствами и так или иначе предполагают властное разрешение административно-правового спора; о приоритете предотвращения нарушений обязательных требований, а не привлечения к административной ответственности контролируемых лиц за отступление от их соблюдения, образующем краеугольный камень реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности; о введении в КоАП Российской Федерации специальных правил, касающихся возбуждения дела об административном правонарушении, а также назначения и исполнения административных наказаний за административные правонарушения, выразившиеся в несоблюдении обязательных требований; о юридическом согласовании контрольно-надзорного производства и административно-деликтного производства, в результате которого производство по делам об административных правонарушениях должно следовать за проведением проверочных мероприятий, ни в коем случае не опережая их.

Тем не менее диссертационное исследование А.А. Карицкой, как и любая творческая работа, не лишено отдельных спорных или недостаточно аргументированных положений и выводов. В их числе было бы не вполне корректно умолчать о следующих моментах.

На с. 39 автор, отмечая, что изучение административного процесса выходит за пределы предмета диссертации, всё же с учётом специфических признаков контрольно-надзорной деятельности (круга участников соответствующих правоотношений, стадийности контроля и надзора, правил их

осуществления и др.) вслед за проф. В.Д. Сорокиным придерживается вывода, согласно которому контрольно-надзорное производство является частью административного процесса и входит в его структуру. Отдавая должное вкладу, внесенному в юридическую доктрину одним из известных представителей Ленинградской (Санкт-Петербургской) школы административного права, думается всё-таки, что для безраздельного господства разделяемой диссертантом «управленческой» интерпретации административного процесса в современных условиях весьма затруднительно обнаружить бесспорные основания.

Во всяком случае стремление охватить понятием административного процесса порядок реализации всех без исключения полномочий исполнительной ветви власти так или иначе перечёркивает потребность в административных процедурах, существование которых по-существу общепризнано, когда речь заходит о повседневной (обычной) исполнительной деятельности. К тому же, если связывать широкую трактовку административного процесса со статьей 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации, во многом отождествляющей административное и административно-процессуальное законодательство, не стоит забывать о формулировке её статьи 71 (пункт «о»), относящей процессуальное законодательство – по крайней мере, в наличном формате – к судебной (юрисдикционной) деятельности. Следовательно, вопрос о понятии административного процесса до сих пор остаётся открытым, а потому какие-либо категорические высказывания в его отношении вряд ли допустимы.

Одним из ключевых изменений Общей части КоАП Российской Федерации, благодаря которым было заметно улучшено положение субъектов экономической деятельности (контролируемых лиц), в диссертации указывается на введение частью 5 его статьи 4.4 исключения из общего правила о назначении самостоятельного наказания за каждое совершенное административное правонарушение, вследствие чего в случае выявления в результате проведения одного контрольного (надзорного) мероприятия двух и



более административных правонарушений, предусмотренных одной административно-деликтной нормой, совершившему их лицу назначается административное наказание как за одно административное правонарушение (с. 100). Казалось бы, что появление данного института, само по себе отвечает интересам контролируемых лиц, а потому в общем-то не нуждается в критическом процессуальном осмыслении.

Но это вовсе не так, поскольку производство по делам об административных правонарушениях ориентировано на автономный процессуальный подход к каждому правонарушению, что в принципе не предполагает возможности совокупного реагирования на несколько административных правонарушений ни в протоколе о возбуждении дела, ни в постановлении по делу об административном правонарушении, ни в иных документах. Исходя из этого крайне дискуссионным является вопрос о том, как реализовать часть 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации в условиях, когда ни возбуждение, ни рассмотрение дела об административном правонарушении, ни его обжалование не позволяют осуществлять одно административно-деликтное производство в отношении сразу нескольких правонарушений.

К сожалению, в диссертации А.А. Карицкой не удалось обнаружить какой-либо информации на данный счёт, которая, кажется, была бы очень полезной применительно к теме исследования. В этом убеждает – независимо от того, как к нему относиться – решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 30 января 2025 года, признавшего соответствующей национальной Конституции потенциальную возможность соединения в одном производстве дел о нескольких административных правонарушениях, совершенных одним лицом, и в то же время констатировавшего неопределённость статей 7.4 и 12.4 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях в части, касающейся правил процессуального обеспечения в таком случае соразмерности административного взыскания.

По мнению автора, высказанному на с. 114 своей работы, полезный эффект, достигаемый с помощью, например, части 1.3-3 статьи 32.2 КоАП Российской Федерации, допускающей уплату контролируемым лицом административного штрафа в половинном размере от назначенной суммы за административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, может служить убедительным поводом для его распространения на других субъектов административной ответственности. Представляется, однако, что для этого отсутствуют объективные причины.

Во-первых, контролируемые лица на самом деле не являются пионерами такого способа уплаты административного штрафа, так как изначально он был задуман только в отношении лиц, привлеченных к административной ответственности за некоторые административные правонарушения в области дорожного движения (часть 1.3 статьи 32.2 КоАП Российской Федерации). Во-вторых, уплата административного штрафа в половинном размере, как свидетельствуют последние тенденции в области административно-деликтного законодательства, скорее всего не может претендовать на роль универсального средства, так как перманентное смягчение административной ответственности, чем бы оно не мотивировалось, не согласуется в полной мере со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В-третьих, распространение соответствующего правила на всех иных субъектов административной ответственности естественно приведёт к тому, что оно утратит своё специфическое значение по отношению к контролируемым лицам, тем самым уравнивая их деликтный статус с другими административными правонарушителями.

Приведенные замечания, наверное, сами не лишены полемичности, а потому не препятствуют автору высказать собственные оценки затронутых вопросов, в том числе во время публичной защиты диссертации.

С учётом изложенного полагаю, что содержание диссертации Анастасии Андреевны Карицкой на тему «Влияние реформы законодательства о

контрольно-надзорной деятельности на основании и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности» соответствует научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Можно уверенно утверждать, что она безусловно является оригинальной научно-квалификационной работой, в которой содержится самостоятельное решение серьезной научной задачи, имеющей несомненное значение для доктрины административного права, а также практики осуществления контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях.

Нарушений пунктов 9 и 11 Порядка присуждения Санкт-Петербургским государственным университетом ученой степени кандидата юридических наук соискателем ученой степени А.А. Карицкой при подготовке данного отзыва не установлено. Диссертация соответствует критериям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, предусмотренным приказом от 19 ноября 2021 года № 11181/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете» и рекомендована к защите в СПбГУ.

Член диссертационного совета,  
Судья Конституционного Суда  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ,  
Заслуженный деятель науки РФ

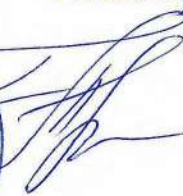
3 марта 2025 г.



С.Д. Князев

Подпись С.А. Князева

заверяю: *Главный специалист 3 разряда  
Управления государственной службы  
и кадров Конституционного Суда  
Российской Федерации*



Н.А. Шеффер