

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета, утвержденного приказом по Санкт-Петербургскому государственному университету от 23.12.2024 № 17657/1, Кононова Павла Ивановича 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 специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) (Санкт-Петербург, 2024. – 212 с.).

Актуальность темы диссертационного исследования.

Представленное на защиту диссертационное исследование А.А. Карицкой является весьма актуальным для административно-правовой науки и практики. Его актуальность обуславливается постоянным реформированием федерального законодательства о государственном контроле (надзоре) и связанным с ним текущим дополнением и уточнением норм общей и процессуальной частей действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее–КоАП РФ). Как показывает анализ судебной практики по делам об административных правонарушениях за период 2020–2024 гг. при применении положений статей 4.1.1, 4.4, 28.1 КоАП РФ, содержание которых увязано с нормами контрольно-надзорного законодательства, в частности Федерального закона от 31 июля 2029 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации (далее–Закон № 248-ФЗ) возникло множество вопросов по их толкованию, соотношению с нормами указанного закона, выработке правового механизма их системного применения, ответы на которые не даны до настоящего времени, в том числе и Верховным Судом Российской Федерации. Наличие таких нерешенных проблемных вопросов, безусловно, влечет правовую неопределенность в применении административными органами и судами указанных норм КоАП РФ с учетом положений Закона № 248-ФЗ и создает препятствия для правильного разрешения соответствующих дел об административных правонарушениях. Представленное диссертационное исследование как раз и направлено на поиск теоретико-прикладных решений системного понимания, соотношения и применения контрольно-надзорного законодательства и законодательства об административных правонарушениях, в связи с чем представляется актуальным и своевременным.

Научная новизна диссертационного исследования.

Научная новизна представленной на защиту работы обусловлена, прежде всего, тем, что она является одной из первых в современной российской науке

публичного права монографических работ, в которой предложена научно-обоснованная модель согласованного и системного правового регулирования деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля и производства по делам об административных правонарушениях, возбуждаемых по результатам указанной деятельности.

В числе новых или обладающих элементами новизны, теоретической и практической значимостью для науки административного права и процесса положений, содержащихся в диссертационном исследовании А.А. Карицкой, представляется возможным выделить следующие.

1. Констатация факта существования контрольно-надзорного производства как самостоятельного административного производства охранительного характера и обоснование вывода о необходимости согласования его с другими видами административно-охранительной деятельности, о взаимосвязи и взаимодействии его, в частности, с лицензионно-разрешительной деятельностью и производством по делам об административных правонарушениях (с. 46–47).

2. Обоснование вывода о необходимости системного нормативно-правового регулирования контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях, синхронизации и согласования процессов реформирования соответствующих видов федерального законодательства (с. 49–50).

3. Проведение исторической периодизации реформирования российского законодательства о контрольно-надзорной деятельности и параллельно—законодательства об административных правонарушениях с 2001 по 2024 г. и обоснование вывода о возникновении в течение указанного периода конкуренции и конфликтности между контрольно-надзорным производством и производством по делам об административных правонарушениях (с. 53–71).

4. Осуществление анализа проблем применения на практике положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» в контексте проведения так называемой «регуляторной гильотины» при привлечении к административной ответственности за административные правонарушения, связанные с нарушением обязательных требований (с. 75–80).

5. Акцентирование внимания на отсутствии в действующем контрольно-надзорном законодательстве определения понятия обязательных требований и наличии при этом в административно-правовой литературе различных подходов к пониманию данной правовой категории, что на практике влечет возникновение проблемных вопросов при юридической квалификации административных правонарушений, связанных с нарушением обязательных требований (с. 80–83).

6. Аргументация научной позиции об отсутствии достаточных оснований для проведения разграничения нарушений обязательных требований на влекущие привлечение к административной ответственности и

влекущие только применение административно-принудительной меры в виде выдачи предписания об устранении указанных нарушений (с. 84–87).

7. Обоснование предложения о возможности закрепления в КоАП РФ нормы, исключающей привлечение лица к административной ответственности в связи с нарушением обязательных требований, образующим событие соответствующего административного правонарушения, до итоговой оценки исполнения выданного предписания об устранении указанного нарушения (с. 93–97).

8. Формулирование позиции о порочности с формально-юридической точки зрения сложившегося на практике подхода судов к толкованию нормы части 3 статьи 28.1 КоАП РФ, позволяющему, по их мнению, возбудить дело об административном правонарушении в случае непосредственного обнаружения признаков такого правонарушения, связанного с нарушением обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля (с. 134–136).

9. Аргументация вывода о соподчиненности и субординации контрольно-надзорного и административно-деликтного производств, приоритетности первого из них и применяемых в его рамках пресекательных и профилактических административно-правовых мер перед мерами административной ответственности (административными наказаниями), применяемыми в рамках производства по делам об административных правонарушениях (с. 138–139).

10. Обоснование позиции о нецелесообразности и неэффективности применения положений статьи 29.13 КоАП РФ в действующей редакции, предусматривающей выдачу представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и о необходимости конкретизации их содержания (с. 161–162).

Теоретическая значимость представленного на защиту диссертационного исследования обусловливается наличием в нем перечисленных выше, а также других характеризующихся признаками научной новизны положений, которые, безусловно, обладают определенной ценностью для науки административного права и процесса, публично-правовых наук в целом в части развития теории взаимозависимости и взаимодействия административного контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях.

Практическая значимость диссертационной работы А.А. Карицкой видится, прежде всего, в возможности использования содержащихся в ней, сформулированных на основе анализа нормативного материала и правоприменительной практики предложений по дальнейшему совместному согласованному реформированию и развитию федерального контрольно-надзорного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Перечисленные выше, а также многие другие содержащиеся в диссертации теоретические положения, выводы и предложения

представляются вполне обоснованными и достоверными, поскольку основаны на системном анализе посредством использования общепринятых методов научного исследования современных научных трудов в области административного права и процесса, законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об административных правонарушениях, судебной практики его применения.

С учетом изложенного выше, представляется возможным констатировать, что диссертационное исследование подготовлено А.А. Карицкой самостоятельно, содержит новые или обладающие элементами научной новизны достаточно обоснованные и достоверные положения, выводы и предложения по теоретическим и прикладным вопросам, относящимся к взаимодействию контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях, системному и совместному реформированию законодательства о контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях, совокупность которых подтверждает личный вклад соискателя в науку административного права и процесса и в публично-правовые науки в целом.

В то же время, в диссертации имеются отдельные дискуссионные, а также недостаточно аргументированные положения и выводы, в числе которых, по нашему мнению, можно выделить следующие.

1. На стр. 30–31 диссертации автор приходит к выводу о том, что понятия «контроль» и «надзор», по сути, являются тождественными, четкие различия между ними до настоящего времени не проведены ни в юридической науке, ни в действующем законодательстве. В этой связи интересно мнение диссертанта о возможности использования в контрольно-надзорном законодательстве одного общего рамочного понятия «контроль» в целях исключения правовой неопределенности в нормативно-правовом регулировании соответствующих отношений.

2. На стр. 48 диссертационного исследования соискатель говорит о том, что контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях предполагают властное разрешение административно-правового спора. В этой связи возникает вопрос, о каких спорах идет речь? Действительно, в рамках данных производств могут разрешаться споры по жалобам на решения и действия контрольно-надзорных органов и по жалобам (протестам) на постановления и решения по делам об административных правонарушениях. Однако только в этой части. В своем основном содержании контрольно-надзорная деятельность и деятельность по привлечению к административной ответственности представляют собой разрешение соответствующих категорий административных дел неспорного характера. Административно-правовые споры могут возникать лишь по результатам разрешения данных дел.

3. На стр. 87 диссертации автор утверждает, что законодателю следует устанавливать административную ответственность за нарушения любых

предусмотренных нормативными правовыми актами обязательных требований. Отсутствие такой ответственности должно рассматриваться как пробел в административно-деликтном законодательстве. Вряд ли можно согласиться с таким категоричным выводом. Представляется, что возведение нарушений обязательных требований в ранг административных правонарушений должно происходить избирательно, разумно, на основе категорирования таких нарушений с учетом характера и степени их вредности для государства и общества, потенциальной возможности создания ими угроз общественной безопасности, жизни и здоровью людей. За нарушения обязательных требований, не образующих объективную сторону административных правонарушений, к лицам, их совершившим, могут вполне эффективно применяться меры административного пресечения, восстановления и профилактики.

4. На стр. 90 представленной на защиту работы диссертант утверждает, что если нарушение обязательных требований не было выявлено в ходе осуществления контроля (надзора), то оно не может быть впоследствии выявлено в ходе производства по делу об административном правонарушении. Однако при этом возникает вопрос о возможности выявления нарушений обязательных требований как событий соответствующих административных правонарушений, не в ходе контрольно-надзорного производства, а при непосредственном обнаружении признаков указанных правонарушений, в ходе применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (осмотра, досмотра, изъятия товаров и т.п.).

5. На стр. 113–114 диссертации соискатель обоснованно обращает внимание на несогласованность положений отдельных статей КоАП РФ, содержащих отсылку к понятию государственного контроля (надзора), с положениями Закона № 248-ФЗ при регулировании правил назначения административных наказаний. Вместе с тем, диссертант не формулирует в работе собственные предложения по устранению правовой неопределенности по обозначенному проблемному вопросу.

Приведенные замечания и обозначенные вопросы в целом не снижают высокого научно-теоретического и прикладного уровня диссертационного исследования А.А. Карицкой и не влияют на общую высокую положительную оценку работы.

Содержание представленной на защиту диссертации соответствует профилю специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, таким разделам паспорта данной специальности, как «Публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах» (пункт 16); «Административные процедуры и административные производства» (пункт 18); «Административные правонарушения и административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях» (пункт 19).

С учетом изложенного, диссертационное исследование Карицкой

Анастасии Андреевны на тему: «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности», выполненное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для дальнейшего развития теории системного и согласованного правового регулирования контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях как составной части науки административного права и процесса, а также связанных с ней по соответствующим вопросам иных публично-правовых наук. Нарушений пунктов 9, 11 Порядка присуждения Санкт-Петербургским государственным университетом ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук, утвержденного приказом ректора от 19.11.2021 № 11181/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете», соискателем ученой степени мною не установлено.

Диссертация соответствует критериям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, установленным приказом ректора от 19.11.2021 № 11181/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете» и рекомендована к защите в СПбГУ.

17 февраля 2025 г.

Член диссертационного совета

профессор кафедры гражданского и административного
процесса Волго-Вятского института (филиала)
Федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего образования
«Московский государственный юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук,
профессор

П.И. Кононов

Подпись П.И. Кононова заверяю:

Начальник отдела кадров и правовой работы
Волго-Вятского института (филиала) Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

Д.В. Киселев

