

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», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки (Санкт-Петербург, 2025 – 212 с.)

Актуальность темы диссертационного исследования, проведенного А.А. Карицкой состоит в следующем. Преобразование и модернизация системы государственного контроля и надзора является одной из самых сложных, длительных и масштабных административных реформ в современной России. В 2025 году исполняется пять лет с момента принятия двух ключевых законов в сфере государственного контроля и надзора: Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Данными нормативными правовыми актами были заложены принципиально новые правовые основы организации и осуществления государственного контроля и надзора, определены ориентиры для принятия подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные виды государственного контроля и надзора. Одной из очевидных тенденций реформирования системы государственного контроля и надзора стало сближение и сопряжение законодательства о государственном контроле и надзоре, а также законодательства, регулирующего порядок привлечения граждан и организаций к административной ответственности. В КоАП РФ внесены существенные новеллы, касающиеся особенностей возбуждения дел об административных правонарушениях по результатам контрольно-надзорной деятельности, правил назначения административных наказаний за совершение административных правонарушений, выявленных в ходе контрольно-надзорной деятельности, оценки доказательств в производстве по делам об

административных правонарушениях, полученных в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности, и т.д.

Следовательно, выявление актуальных проблем влияния реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности имеет необходимые признаки актуальности в свете проводимой административной реформы системы государственного контроля и надзора, модернизации и совершенствования законодательства о государственном контроле и надзоре, наличия проблемных вопросов в правоприменительной практике контрольно-надзорных органов.

Научная новизна диссертационного исследования, проведенного А.А. Карицкой, прежде всего, состоит в оригинальности постановки научной проблемы, которая исследована в диссертационной работе. Следует обратить особое внимание, что несмотря на наличие значительного числа научных исследований в сфере государственного контроля и надзора, автору удалось найти такую новую и ранее неисследованную область, которая существенным образом влияет на развитие данного административно-правового института. Если конкретизировать, то научная новизна заключается в том, что соискателем доктринально обоснована модель согласованного осуществления государственного контроля и надзора, а также производства по делам об административных правонарушениях, которая может быть учтена в административно-правовом регулировании, а выявленные проблемы будут способствовать развитию законодательства о государственном контроле и надзоре и законодательства об административной ответственности.

Теоретическая значимость диссертационного исследования, проведенного А.А. Карицкой, прежде всего, состоит в рассмотрении контрольно-надзорной деятельности с позиций теории административного процесса. При этом, важное значение имеет сопоставление процессуальных начал контрольно-надзорного производства и производства по делам об

административных правонарушениях. Теоретическая значимость данного научного исследования также состоит в том, что автором сформирована новая модель осуществления контроля (надзора), опирающаяся на конституционные принципы соразмерности властного вмешательства в экономическую деятельность, поддержания доверия к закону и действиям государства. Также обоснована нормативная взаимосвязь контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях, в силу которой регулирование данных видов административного процесса должно осуществляться системно и согласованно.

Практическая значимость диссертационной работы А.А. Карицкой заключается в выявлении дефектов нормативного правового регулирования как контрольно-надзорного производства, так и производства по делам об административных правонарушениях. Практические предложения, сделанные по результатам научного исследования А.А. Карицкой, вполне могут использоваться при совершенствовании законодательства о государственном контроле (надзоре) и законодательства об административных правонарушениях, а также для улучшения и повышения эффективности правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, органов и лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения и библиографического списка. Главы и параграфы диссертационного исследования логически взаимосвязаны друг с другом.

В первой главе диссертации А.А. Карицкой проведен анализ проблемных вопросов нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и законодательства об административных правонарушениях. Изучение сущности контрольно-надзорной деятельности, как одной из функций государственного управления, и исследование подходов в понимании контроля и надзора позволили

диссертанту определить место контрольно-надзорного производства в административном процессе, а также выявить общие признаки указанного производства с производством по делам об административном правонарушении (административно-деликтным производством). По итогам исторического обзора нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях диссертант приходит к интересному выводу о своеобразной конкуренции и конфликтности контрольно-надзорного производства и производства по делам об административном правонарушении.

Вторая глава посвящена вопросу влияния реформы контрольно-надзорной деятельности на материальные нормы законодательства об административных правонарушениях. Автором отдельно исследуется проблема допустимости признания нарушения обязательных требований и в ходе контрольно-надзорного мероприятия, и в рамках привлечения контролируемого лица к административной ответственности за то же деяние, а также вопрос влияния возможности контролируемых лиц заключать соглашение о правилах назначения административного наказания. Диссертант выявляет общий подход законодателя, направленный на улучшение положения контролируемых лиц при привлечении их к административной ответственности, отмечая при этом несогласованность отдельных положений нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В третьей главе автор исследует изменения порядка проведения производства по делу об административном правонарушении, происходящие в связи с реформой контрольно-надзорной деятельности. Анализируются действующие процессуальные нормы, посвященные порядку привлечения к административной ответственности за правонарушения, выявленные в ходе контрольно-надзорной деятельности. Особое внимание уделяется

профилактике административных правонарушений, совершаемых контролируруемыми лицами.

На основе изучения диссертации Карицкой А.А. и опубликованных ею по теме диссертации работ можно сделать вывод о высокой степени обоснованности и научной новизны сформулированных положений и выводов. Высказаны интересные и обоснованные предложения по многим проблемам в исследуемой теме. Диссертация написана ясным, научным языком.

Имеющиеся в исследовании выводы, научно-теоретические положения и рекомендации сформулированы самостоятельно, на что указывают новые научные результаты, полученные в связи с проведенным научным анализом теоретических и практических аспектов влияния реформы контрольно-надзорной деятельности на законодательство об административных правонарушениях. Автором использована обширная база научно-теоретических исследований, проанализированы не только российские, но и зарубежные нормативные правовые акты, а также материалы судебной практики. На указанных источниках и эмпирических данных основаны положения диссертационного исследования и выводы, сформулированные автором по его результатам.

Положения, сформулированные Карицкой А.А. в результате проведенной работы и выносимые на защиту (с. 16-20), можно признать достоверными, обоснованными, самостоятельными, оригинальными и содержащими элементы научной новизны.

Одновременно с этим, в данной работе содержатся положения, носящие дискуссионный характер и требующие дополнительного пояснения:

1. В диссертации А.А. Карицкой предлагается периодизация развития законодательства о государственном контроле и надзоре, которая включает четыре этапа: первый этап: начало комплексного пересмотра законодательства о контрольно-надзорной деятельности в связи с принятием Федерального

закона о контроле (надзоре) 2001 года; второй этап: принятие Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 г.; третий этап: принятие Федерального закона о контроле (надзоре) 2020 г. (с.53-71). На мой взгляд, предложенная автором периодизация не отражает всех важных основ развития системы государственного контроля (надзора) по следующим причинам. Во-первых, автором не рассматривается советский период развития законодательства о государственном контроле (надзоре), однако при этом правила осуществления государственного контроля (надзора), объекты и предмет государственного контроля (надзора), и многие другие организационные механизмы государственного контроля и надзора долгий период времени регулировались именно советским законодательством (акты Госгортехнадзора СССР, Госпроматомнадзора СССР и др.) до тех пор, пока не были полностью замещены законодательством Российской Федерации. Это окончательно произошло только в результате «регуляторной гильотины» (2020-2022 гг.), когда были отменены все нормы права, принятые в советский период времени, но не утратившие силу и применяемые в современной России при осуществлении государственного контроля и надзора. Во-вторых, было бы неправильно связывать периодизацию развития законодательства о государственном контроле (надзоре) только с принятием «базовых» федеральных законов (2001, 2008, 2020). Как уже отмечалось, в том числе и соискателем, данные нормативные правовые акты не распространялись на значительное число видов государственного контроля и государственного надзора. Следовательно, принятие этих законов могло и не оказывать решающего воздействия на общую систему государственного контроля и надзора. В-третьих, представляется сомнительным вывод диссертанта о том, что реформирование контрольно-надзорной деятельности было взаимосвязано с производством по делам об административных правонарушениях. Понятно, что результатами изменений законодательства о контроле и надзоре становились в каких-то случаях точечные изменения в КоАП РФ, но они никак

не связаны с реформированием системы контрольно-надзорных органов и развитием законодательства о государственном контроле и надзоре.

2. На странице 113 диссертации автором делается интересный вывод аналитического характера о том, что «внесенные в КоАП РФ новеллы, касающиеся правил назначения и исполнения административных наказаний, были ориентированы на улучшение положения контролируемых лиц при привлечении их к административной ответственности. Однако соответствующие положения части 3.4-1 статьи 4.1, части 1 статьи 4.1.1, части 4.4 и части 1.3-3 статьи 32.2 данного Кодекса, содержащие отсылку к понятию «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» не были в полной мере согласованы с базовым контрольно-надзорным регулированием – Федеральным законом о контроле (надзоре), который дает определение указанному понятию лишь для собственных целей. Затруднения возникли и при применении названных законоположений во взаимосвязи с некоторыми конкретными статьями Особенной части КоАП РФ, определяющими составы административных правонарушений и санкций за их совершение, которые в ряде случаев могут дезавуировать возможность реализации улучшающих положение контролируемых лиц новелл, внесенных в данный Кодекс».

Первое, хотелось бы отметить, что Карицкой А.А. не приводятся и не анализируются какие-либо статистические данные по применению указанных положений КоАП РФ, а поэтому объективно сделать вывод о позитивных или негативных сторонах правоприменительной практики только путем теоретических рассуждений, сделанных автором, не представляется возможным. Второе, если автором указывается на несогласованность в понятийном аппарате в КоАП РФ и Законе о государственном контроле (надзоре), то хотелось бы получить от соискателя какие-то предложения по исправлению сложившейся ситуации, поскольку в диссертации такие предложения как теоретического, так и законодательного характера, отсутствуют.

3. На мой взгляд, являются некорректными выводы автора о том, что «заложенная в действующее регулирование нормативная модель, предполагающая субординацию законодательства об административной ответственности по отношению к регулированию контрольно-надзорной деятельности, не была полноценно воспринята судебной практикой» (ст.136 диссертации). Юридический термин «субординация», как правило понимаемая как служебное подчинение младшего старшему, исполнение правил служебной дисциплины; подчиненность вышестоящего органа власти нижестоящему. Более того, в статье 76 Конституции РФ не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае – федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Правильный же выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств и истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле, относится к ведению правоприменителя (Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. №182-О). Таким образом, определение Карицкой А.А. соотношения процессуальных основ контрольно-надзорного законодательства и законодательства об административных правонарушениях на основе принципа субординации является ошибочным.

4. К числу замечаний формального характера по диссертации, выполненной Карицкой А.А., также следует отнести:

1) отсутствие широкого спектра источников зарубежного правового регулирования вопросов государственного контроля (надзора) и административной ответственности. К сожалению, автор ограничился только изучением законодательства ряда постсоветских стран (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Узбекистан). Вместе с тем, было бы интересным провести сравнительный анализ законодательства стран Западной Европы, США, стран БРИКС и ряда других, что конечно же, существенно

обогастило бы и разнообразило исследовательскую часть данной диссертационной работы;

2) автором не были использованы при написании диссертации важные аналитические материалы, содержащиеся в ежегодных докладах «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)», подготовленные Минэкономразвития России, и в ежегодных аналитических докладах «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» (2011-2024 гг.), подготовленных Российским союзом промышленников и предпринимателей, а также НИУ «Высшая школа экономики», что позволило бы улучшить эмпирическую основу данного диссертационного исследования;

3) отсутствие в диссертации изучения региональных аспектов осуществления государственного контроля (надзора) и законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

4) отсутствие конкретных законодательных предложений (инициатив), оформленных в виде законопроектов (приложения к диссертации) по изменению положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федерального закона от 31 июля 2020 г. №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» либо Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

5) отсутствие в диссертации результатов опросов (социологических опросов, анкетирования) сотрудников контрольно-надзорных органов, судей, по проблемным вопросам соотношения контрольно-надзорного производства и производства и по делам об административных правонарушениях, что значительно повысило бы достоверность научного исследования.

Следует отметить, что вышеназванные замечания не влияют на общую положительную оценку представленной на защиту работы, являются

дискуссионными, могут быть положены в основу дальнейших научных изысканий автора по данной тематике. Они не уменьшают научную состоятельность, теоретическую и практическую значимость рассматриваемого научного труда.

Диссертационное исследование, проведенное А.А. Карицкой, отличается профессиональный язык и научный стиль изложения, свидетельствующие о высокой степени профессиональной правовой культуры диссертанта. А.А. Карицкой высказаны интересные и обоснованные суждения по многим проблемам в исследуемой сфере, что позволяет констатировать высокий теоретический и практический уровень диссертации и определенный вклад в развитие современной теории административного права и административного процесса.

Широкий круг рассматриваемых вопросов, основательность их исследования в научных публикациях А.А. Карицкой свидетельствуют о научной зрелости автора, способного формулировать собственные суждения и делать обоснованные выводы. Диссертационную работу отличает авторский подход. В ней не только развиваются, дополняются и уточняются уже имеющиеся научные положения о государственном контроле и надзоре в правовой доктрине, но и содержатся оригинальные суждения о механизме осуществления государственного контроля и надзора, его роли и месте в правовой системе Российской Федерации, о соотношении с административно-юрисдикционной деятельностью.

С учетом всего вышесказанного полагаю:

Содержание диссертации Карицкой Анастасии Андреевны на тему: «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности» соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Диссертация является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития соответствующей отрасли знаний, либо изложены новые научно обоснованные технические, технологические или иные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны.

Нарушений пунктов 9, 11 Порядка присуждения Санкт-Петербургским государственным университетом ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук соискателем ученой степени мною не установлено.

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

Член диссертационного совета:

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой
административного и финансового
права ФГАОУ ВО «Национальный
исследовательский Нижегородский
государственный университет им.
Н.И. Лобачевского»



Мартынов Алексей Владимирович

10 марта 2025 г.

Подпись Мартынова А. В. устроено верно.
Зам. декана Юридического факультета
Субботина Т. Т.



603022, г. Нижний Новгород, проспект Гагарина, 23, кафедра административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», тел.: +7 (831) 462-38-54, e-mail: avm@unn.ru.