

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

Диссертационное исследование А.А. Карицкой на тему «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности» поднимает актуальные и острые вопросы гармонизации контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях.

Раздельная правовая регламентация двух последовательных стадий регуляторного цикла – контроля (надзора), в ходе которого выявляются нарушения обязательных требований, и производства по делам об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении этих требований, – приводит к разрушению целостной конструкции механизма правового регулирования, не позволяет достичь целей, которые ставят законодатель и Правительство РФ, устанавливая обязательные требования. Кроме того, обособление административной юрисдикции сводит на нет усилия Правительства РФ по снижению административного обременения предпринимательской и иной экономической деятельности.

Цель проведенного А.А. Карицкой исследования заключалась в изучении предпосылок и правового выражения влияния реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности. Для достижения этой цели предполагалось решить следующие задачи:

- установить соотношение контрольно-надзорного производства с производством по делу об административном правонарушении;
- выделить этапы последовательного исторического развития законодательства об административной ответственности в контексте реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности;
- сформировать представление о нарушении обязательных требований как основании для привлечения к административной ответственности;
- соотнести изменения правил назначения и исполнения административных наказаний за административные правонарушения, совершаемые контролируемыми лицами, с развитием законодательства о контроле (надзоре);
- определить сущность актуальной модели возбуждения дела об административном правонарушении, выражающемся в нарушении (несоблюдении) обязательных требований, оценка которых также осуществляется в рамках контроля (надзора);

- оценить закрепленные в КоАП РФ правила превенции административных правонарушений и определить перспективы их развития в контексте современной системы специальных мер профилактики нарушений обязательных требований;

- выявить положения законодательства об административной ответственности, обеспечивающие улучшение положения привлекаемых к административной ответственности контролируемых лиц, в зарубежных государствах.

Необходимо отметить удачно подобранный диссертантом методологический аппарат, включающий методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, эмпирического исследования, исторический и догматический методы научного исследования.

Работа А.А. Карицкой носит монографический характер. Она состоит из трех глав, включающих шесть параграфов, в которых раскрываются все основные аспекты обозначенного во введении диссертации объекта исследования. Структура диссертации представляется логичной и продуманной. Содержание глав последовательно раскрывает заявленную тему работы.

В первой главе «Соотношение регулирования контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях» дается характеристика контрольно-надзорной деятельности и порядку ее осуществления, проводится анализ реформирования законодательства об административных правонарушениях и законодательства о контроле (надзоре). Автор доказывает, что реформа законодательства о контрольно-надзорной деятельности, основанная на конституционных принципах соразмерности властного вмешательства в экономическую деятельность, поддержания доверия к закону и действиям государства, повлияла на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности. Это влияние было предопределено нормативной взаимосвязью контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях, которые являются самостоятельными формами осуществления контрольной функции государства, реализуются преимущественно органами исполнительной власти, проводятся в сходном процессуальном порядке и предполагают властное разрешение административно-правового спора относительно наличия или отсутствия нарушения обязательных требований контролируемым лицом. Обусловленное данной взаимосвязью согласованное регулирование названных видов административного процесса имеет в своей основе конституционные требования справедливости, соразмерности, обоснованности, определенности правовых норм и является необходимым для достижения цели административных реформ, заключающейся в оптимизации государственного вмешательства в экономическую деятельность.

Во второй главе диссертации «Влияние реформы контрольно-надзорной деятельности на законодательство об административных правонарушениях» исследуются основания привлечения к административной ответственности контролируемых лиц и прослеживается эволюция правил назначения и исполнения административных наказаний по мере реформирования законодательства о контроле (надзоре).

По мнению диссертанта, влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к

административной ответственности проявилось во введении для них специальных правил назначения и исполнения административных наказаний, ограничений на возбуждение дела об административном правонарушении, выразившемся в несоблюдении обязательных требований. Однако несмотря на последовательную реализацию в ходе реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности модели административно-правовой политики, направленной на улучшение положения контролируемых лиц, законодатель ограничился лишь точечными корректировками законодательства об административных правонарушениях и не сформировал систему норм, которая бы обеспечивала однозначное применение соответствующих положений КоАП РФ и их внутриотраслевую согласованность с законодательством о контроле (надзоре).

При этом в результате реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности в российском правовом регулировании неразрешенным остался вопрос о допустимости параллельной (и при этом потенциально противоречивой) оценки нарушения обязательных требований по результатам контроля (надзора) и в рамках привлечения контролируемого лица к административной ответственности. Базовые принципы административно-правового регулирования позволяют признать, что одно и то же деяние контролируемого лица, выразившееся с точки зрения объективных признаков в нарушении (несоблюдении, неисполнении) обязательных требований, по общему правилу, должно влечь как применение мер, предусмотренных контрольно-надзорным регулированием (например, выдача предписания), так и привлечение контролируемого лица к административной ответственности (по крайней мере применительно к формальным составам административных правонарушений), если отсутствуют иные обстоятельства, исключающие производство по соответствующему делу. Равным образом констатация отсутствия нарушения обязательных требований в рамках одного производства должна, как правило, исключать реализацию административных мер в рамках другого производства.

Реформа законодательства о контрольно-надзорной деятельности не разрешила окончательно проблему процессуального согласования конкурирующих между собой контрольно-надзорного и административно-деликтного производств, в результате чего правоприменительные органы сохраняют возможность легально обойти достаточно жесткие ограничения, введенные законодательством о контроле (надзоре) для оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, путем возбуждения в отношении контролируемого лица дела об административном правонарушении. Однако правила подобного согласования названных административных производств – несмотря на их самостоятельный статус в системе административной деятельности – являются необходимыми для обеспечения правовой определенности и достижения объявленной государством цели сокращения административного вмешательства в экономическую деятельность.

Последовательное развитие положений КоАП РФ, определяющих правила возбуждения дел об административных правонарушениях, позволяет говорить о формировании нормативной модели субординации административно-деликтного производства по отношению к контрольно-надзорному производству посредством

ограничения поводов для возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении обязательных требований. Последствием системной реализации такой модели является обеспечение механизма, при котором привлечение к административной ответственности как административно-процессуальное производство, в рамках которого применяются меры административного принуждения, должно строго следовать за проведением проверочных мероприятий, не опережая их.

В третьей главе работы «Влияние реформы контрольно-надзорной деятельности на законодательство об административных правонарушениях (процессуальный аспект) прослеживается эволюция положений КоАП РФ о порядке возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся в нарушении обязательных требований, а также развитие теории и практики профилактики административных правонарушений, совершаемых контролируруемыми лицами. По мнению диссертанта, реформа контрольно-надзорной деятельности заложила основу для отказа от предусмотренного КоАП РФ механизма предотвращения административных правонарушений путем внесения контролируемым лицам представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. В существующем порядке внесения такого представления обнаруживаются системные дефекты, которые заключаются, среди прочего, в отсутствии нормативных критериев для определения круга лиц, которым такое представление может вноситься, требований к содержанию, порядку и процессуальным условиям внесения представления. В связи с этим с учетом обоснованной в работе модели субординации производства по делам об административных правонарушениях по отношению к контрольно-надзорному производству и в целях предотвращения необоснованного и чрезмерного государственного принуждения предлагается исключить возможность внесения контролируемым лицам представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и предусмотреть необходимость отражения обстоятельств, которые привели к нарушению обязательных требований, в предписании, выдаваемом по итогам контрольно-надзорных мероприятий.

О новизне диссертации свидетельствуют вынесенные на защиту положения и выводы о том, что законодательством о контроле (надзоре) была сформирована новая модель осуществления контроля (надзора), опирающаяся на конституционные принципы соразмерности властного вмешательства в экономическую деятельность, поддержания доверия к закону и действиям государства; о взаимосвязи контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях. предопределяющей необходимость системного и согласованного регулирования данных видов административного процесса, иначе не будут достигнуты цели административных реформ, заключающиеся в оптимизации государственного вмешательства в экономическую деятельность, в том числе о необходимости на нормативном и правоприменительном уровнях обеспечивать последовательность применения указанных мер вмешательства в деятельность контролируемых лиц путем определения правил возбуждения дел об административных правонарушениях в их отношении: административно-деликтное производство должно строго следовать за осуществлением контроля (надзора), что предлагается называть «субординацией» производства по делам

об административных правонарушениях по отношению к контрольно-надзорному производству и др.

Следует отметить, что каждая глава диссертационного исследования завершается соответствующими выводами, подводящими итог проделанной работе. Заключение автором представлено не в виде совокупности выводов по параграфам, а в виде определенного обобщения, отражающего основные результаты исследования и их сущность. Выводы являются обоснованными и непосредственно вытекают из основной части диссертационного исследования.

Основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, прошли надлежащую апробацию.

Вместе с тем необходимо обратить внимание автора на следующие замечания и пожелания.

1. В первом положении, вынесенном на защиту производство по делам об административных правонарушениях, характеризуется как самостоятельная форма осуществления контрольной функции государства, что не в полной мере согласуется с современной административно-правовой доктриной и сущностью административно-юрисдикционной деятельности. Необходимо учитывать, что если в ходе контрольно-надзорной деятельности оценивается соблюдение обязательных требований, то в ходе производства по делам об административных правонарушениях устанавливается виновность лица в нарушении обязательных требований и назначаются меры ответственности.

2. В работе обосновывается необходимость более тесной взаимосвязи административных процедур контроля (надзора) и возбуждения дел об административных правонарушениях, однако не учитываются глубинные причины их размежевания и затруднений, с которыми сталкивается Правительство РФ при внесении изменений в КоАП РФ. Одной из таких причин является заинтересованность контрольных (надзорных) органов в сохранении возможностей для возбуждения дел об административных правонарушениях вне рамок контрольно-надзорного производства, в том числе возбуждения дел должностными лицами органов внутренних дел (полиции). В этой связи хотелось бы услышать, какие А.А. Карицкая могла бы предложить решения данной проблемы.

3. Одним из результатов проводимой Правительством РФ регуляторной реформы стало принятие Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», предусматривающего, в том числе доказывание эффективности и актуальности действующих обязательных требований путем представления докладов о достижении целей регулирования, которые должны быть сформулированы в заключениях об ОРВ при установлении обязательных требований. На достижение целей регулирования должны быть направлены все имеющиеся правовые средства, включая разрешительную, контрольно-надзорную и административно-юрисдикционную деятельность. Как, по мнению диссертанта, снижая административную нагрузку на хозяйствующих субъектов, можно обеспечить достижение целей регулирования, по каким критериям можно оценить, какой вклад в достижение целей вносят контроль (надзор) и административные санкции?

Изложенное позволяет судить о том, что цель исследования, а поставленные А.А. Карицкой задачи успешно решены. Диссертация характеризуется актуальностью и научной новизной, является результатом самостоятельно проведенного исследования. Его результаты, выраженные в научных умозаключениях и вытекающих из них практических рекомендациях, основаны на обширном теоретическом и эмпирическом материале, что свидетельствует о достоверности полученных выводов, их высокой теоретической и практической значимости.

С учетом всего вышесказанного полагаю:

Содержание диссертации Карицкой А.А. 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.

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
главный научный сотрудник Института
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

С.М. Зырянов

18 марта 2025 г.

Подпись сотрудника Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения «Институт
законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»
С.М. Зырянова
Заведующий отделом
управления персоналом

(М.В. Захарова)

