

«Утверждаю»

Проректор

Московского государственного университета

имени М.В.Ломоносова,

доктор физико-математических наук,

профессор



А.А. Федянин

«25» декабря 2024 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова» на диссертацию «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности», выполненную Карицкой Анастасией Андреевной, и представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые науки)

Реформирование контрольно-надзорной деятельности с целью снижения административной нагрузки на субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности является одним из приоритетных направлений деятельности государственных органов. Вопросы необходимости взаимосвязи государственного регулирования порядка осуществления контроля (надзора) и оснований и условий привлечения к административной ответственности остаются актуальными и после произошедших изменений законодательства в этих сферах в связи с принятием Федеральных законов от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее ФЗ-248).

Диссертация состоит из трех глав. В первой главе приведен анализ соотношения государственного регулирования контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях. Во второй и третьей главе рассматриваются соответственно материальный и процессуальные аспекты влияния реформы в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на совершенствования законодательства об административных правонарушениях.

Работа автора является завершенным научным исследованием, содержащим новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты. Решение поставленных задач имеет важное для науки административного права значение: определение оценки соблюдения обязательных требований как общего для контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях предмета выяснения обстоятельств в рамках каждого вида административного процесса, а также необходимость реформирования контрольно-надзорной деятельности во взаимосвязи с синхронными переменами в области законодательства об административной ответственности.

В работе исследуются исторические аспекты и причины последовательного реформирования государственного регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Автором приводятся решения Конституционного Суда Российской Федерации, анализируется значительный объем судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, нижестоящих судов общей юрисдикции и арбитражных судов по спорам, возникающим при проведении государственного контроля (надзора) и привлечения к административной ответственности за нарушения обязательных требований, а также констатируется противоречивость определенных судебных решений в данных областях правоприменения.

Являются обоснованными выносимые на защиту положения о необходимости реформирования законодательства о контрольно-надзорной

деятельности для достижения цели оптимизации вмешательства государства в экономическую деятельность одновременно с корректировкой законодательства об административных правонарушениях, что выступает в качестве реализации конституционных требований справедливости, соразмерности, обоснованности и согласованности правовых норм (стр.50, 164 дисс.).

Следует согласиться с автором в необходимости корректировки механизма профилактики административных правонарушений, предусмотренного ст. 29. 1 КоАП РФ, представления о принятии мер по устранению указанных причин и условий ввиду неопределенности его содержания, произвольного выбора его адресатов и т.д. и, как следствие противоречивости правоприменительной практики, его внесения и исполнения.

Представляется обоснованным предложение автора о распространении некоторых положений о назначении административных наказаний (например, о назначении предупреждения вместо административного штрафа или об уплате штрафа в половинном размере) на других привлекаемых к административной ответственности субъектов, кроме контролируемых лиц. (с. 166 дисс.).

В то же время стоит обратить внимание на ряд положений, требующих дополнительных обоснований и пояснений.

1. Представляется необходимым дополнительно обосновать вывод автора о сходном процессуальном порядке контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях (их сходной административно-процессуальной форме), которые являются самостоятельными формами осуществления контрольной функции государства и предполагают властное разрешение административно-правового спора относительно наличия или отсутствия нарушения обязательных требований контролируемым лицом (с. 16, 42, 48, 163 дисс.).

На наш взгляд, является целесообразным определить содержание входящего в структуру административного процесса (с. 39 дисс.) понятия контрольно-надзорного производства, соотношения его с понятием государственного контроля (надзора) в целом.

Содержание понятия контроля (надзора) как в нормативном определении, так и в теории административного права шире. Деятельность органов власти по осуществлению контроля (надзора) не ограничивается только лишь мерами государственного принуждения и полномочиями по разрешению административно-правового спора. В соответствии с ФЗ-248 государственный контроль (надзор) включает в себя такие механизмы системы контроля (надзора) как проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба) и являющихся приоритетными по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, что в конечном итоге обеспечивает стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований и минимизирует потенциальную выгоду от нарушений обязательных требований. Контрольно-надзорные мероприятия необязательно проводятся в связи с наличием признаков правонарушения (ст. 57 ФЗ-248) (например, плановые проверки, наблюдение за соблюдением обязательных требований, выездное обследование и т.д.) и не завершаются обязательной констатацией наличия нарушений или решением о прекращении производства в связи с их отсутствием. В доктрине административного права в рамках рассмотрения вопроса деятельности органов государственного управления различают административно-процедурный и административно-юрисдикционный аспекты. Последний характеризуется наличием административно-правового спора.

2. В работе используется понятие административно-деликтного производства (с. 7 дисс.) как равнозначная категория производству по делам об административных правонарушениях без раскрытия позиции автора по содержанию и использованию данного термина. Понятие административно-

деликтного производства не определено в нормативных актах, ряд исследователей в сфере науки административного права относят к нему дисциплинарное производство, другие - не считают правильным использование понятия деликта в административном праве в целом.

3. Вызывает сомнение предложение автора о введении специальных правил, определяющих особые основания для привлечения субъектов экономической деятельности к административной ответственности (с. 75 дисс.). Автор отмечает позицию Конституционного Суда, касающуюся ограничений в сфере специального регулирования оснований и порядка привлечения к административной ответственности для разных субъектов исходя из принципа равенства, и при этом автор допускает такое специальное выделение, основываясь на наличии у такой категории субъектов статуса контролируемых лиц. Введение специальных норм для такой категории субъектов обусловлено их подчиненностью двум правовым режимам и, соответственно, подверженности двойной оценке их деятельности со стороны государства: в рамках контрольно-надзорной деятельности и в рамках производства по делам об административных правонарушениях, что представляется не совсем достаточным обоснованием для введения специальных правил в отношении такой категории субъектов ответственности.

4. Автор полагает, что должна исключаться возможность существования нарушений обязательных требований, которые в части объективной стороны не образуют состав административного правонарушения (с. 96, 165 дисс.). Представляется не совсем обоснованным установление жесткой детерминированности выявленных нарушений обязательных требований и привлечение за такие деяния к административной ответственности. Выполнение обязательных требований обеспечивается не только наличием соответствующего состава административного правонарушения. Выдаваемое в порядке контроля (надзора) предписание является самостоятельным

действенным механизмом и отдельно обеспечивается привлечением к административной ответственности за его неисполнение.

5. Автор совершенно обоснованно указывает, что для комплексной, непротиворечивой, справедливой и обоснованной реализации модели соотношения результатов контрольно-надзорного и административно-деликтного производств необходимо предусмотреть специальные правила, обеспечивающие взаимное использование результатов контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях для одинакового решения вопроса о наличии или отсутствии в деятельности контролируемого лица нарушений обязательных требований (с. 96-97, дисс.). В то же время законодатель продолжает вносить исключения в п. 3.1. ст. 28.1 КоАП Российской Федерации, предусматривающий возможность возбуждения дела об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных поводов к возбуждению дела только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия. Последние изменения закона датированы 08.08.2024 г., автор не дает оценки причин и последствий такой практики.

6. Автор предлагает в целях оптимизации системы мер административного регулирования внесение в КоАП Российской Федерации специального правила, не допускающего внесения представления лицам, деятельность которых оценивается в рамках контроля (надзора) и, следовательно, подчиняется соответствующим правилам профилактики нарушений обязательных требований (с. 158, 167 дисс.). По мнению Карицкой А.А., профилактический потенциал предписаний, выдаваемых контрольно-надзорными органами, может быть усилен за счет введения возможности указывать в решении, принимаемом по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, на обнаруженные инспектором

обстоятельства, которые привели или могут привести к нарушениям обязательных требований, за которые контролируемое лицо может быть привлечено к административной ответственности в рамках производства по делам об административных правонарушениях (с. 159 дисс.).

Данное предложение с фактической точки зрения расширяет предмет контроля (надзора). Необходимость выяснения обстоятельств, непосредственно не касающихся предмета контрольно-надзорных мероприятий, увеличивает риски затягивания сроков проверки, приводит к необходимости проведения опроса, предоставления дополнительных материалов уполномоченным должностным лицам без установленного факта административного правонарушения.

Представляется, что смешивать природу данных мер государственного управления и исключать представление в данном случае не является обоснованным. В соответствии со ст. 29.13 КоАП Российской Федерации представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, вносится уже после установления факта правонарушения. При этом автор в работе приводит позицию специалистов, в соответствии с которой предписание направлено на устранение самого нарушения обязательных требований, а представление предполагает устранение условий совершения правонарушений, проводя разграничение между данными актами (с. 155 дисс.). Исключая представление, мы можем лишить возможности реагирования субъектов на выявленные нарушения, ограничиваясь лишь возможностью проведения новых проверок в рамках контроля (надзора), что сопряжено с еще большим негативным вмешательством в экономическую деятельность организаций и фактически представляется дублирующей работой по обнаружению и оценке уже выявленных в ходе производства по делам об административных правонарушениях обстоятельств. Защита лица, которому выдано предписание, обеспечивается наличием законодательных требований к содержанию и

порядку вынесения акта, возможности его обжалования в административном и судебном порядке.

7. Автор ограничил предмет своего исследования понятием контроля и надзора в соответствии с ФЗ-248. В то же время исключенные из сферы закона, а соответственно и из предмета исследования, виды контроля и надзора зачастую имеют схожую природу, порядок проведения контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе применяемые меры административного принуждения. Следовательно, является целесообразным прояснение позиции автора по распространению выводов и предложений на такие виды контроля (надзора).

8. Представляется целесообразным также исследовать вопросы осуществления государственного контроля (надзора) в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления, являющихся в соответствии с ФЗ-248 контролируемыми лицами в части деятельности, не связанной с осуществлением ими властных полномочий, решением вопросов местного значения соответственно, и привлечения их к административной ответственности по результатам контроля.

Высказанные замечания по большей части носят дискуссионный характер и могут быть использованы автором в процессе дальнейшего исследования темы. Отмеченные недостатки не умаляют значимости проведенного исследования, подчеркивают самостоятельный подход автора, проделанную им научно-исследовательскую работу.

Сказанное позволяет прийти к выводу о том, что диссертация Карицкой А.А. на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности» является единолично выполненным, завершённым исследованием и соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук в соответствии с абзацем 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней,

утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842.

Автореферат и публикации в полной мере отражают основные положения диссертации.

Соискатель Карицкая Анастасия Андреевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

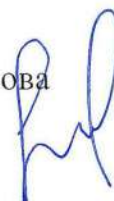
Отзыв утвержден на заседании кафедры административного права юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова «16» декабря 2024 г., протокол № 28.

Доцент кафедры
административного права
юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова
кандидат юридических наук



Петров И.С.

Заведующий кафедрой
административного права
юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова
доктор юридических наук, профессор



Пешин Н.Л.

Заместитель декана
юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова
доктор юридических наук, профессор



Козлова Н.В.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова»

Почтовый адрес: 119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д.1.
Тел.: +7(495)939-10-00; E-mail: info@rector.msu.ru; Web-сайт: www.msu.ru



Степанова И.С.
Карицкая А.А.
Козловой Н.В.
Достоверяю
25.12.2024 г.