«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор – директор
НИИ федерального государственного
казенного образовательного учреждения
высшего образования «Университет
прокуратуры Российской Федерации»

доктор юридических наук

_____ Р.В. Жубрин

«27» марта 2025 г.

ОТЗЫВ
ведущей организации – федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Университет прокуратуры Российской Федерации» на диссертацию Назрицкой Татьяны Сергеевны «Прокурор в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Актуальность темы диссертационного исследования Назрицкой Татьяны Сергеевны не вызывает сомнений. В настоящее время существует целый ряд вопросов теоретического и прикладного характера, связанных с определением статуса прокурора в арбитражном судопроизводстве, в том числе в связи с расширением объема полномочий в указанной сфере. Арбитражные суды являются важнейшим элементом судебной системы Российской Федерации, поэтому вопросы участия прокурора в арбитражном процессе, в том числе при рассмотрении дел об административных правонарушениях имеют самостоятельное прикладное значение с учетом имеющихся пробелов в законодательстве и неоднозначной правоприменительной практики. Одним из важнейших направлений исследования видится рассмотрение вопросов о соотношении норм КоАП РФ и АПК РФ, их взаимосвязи в контексте реализации прокурором полномочий

участника производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами. В современных условиях ключевая роль прокурора по защите субъективных прав в рамках любого из существующих видов судопроизводства должна основываться на соответствующих теоретических положениях и надлежащем правовом регулировании. В связи с этим проведенное Назрицкой Татьяной Сергеевной исследование заслуживает одобрения и поддержки.

Представляется обоснованной позиция автора, согласно которой роль прокурора в арбитражном судопроизводстве не должна ограничиваться исключительно защитой публичных прав, по своей сути она шире и должна включать также защиту интересов конкретных лиц в случаях, установленных законодательством, в том числе КоАП РФ и АПК РФ.

Заслуживает всемерной поддержки позиция автора о необходимости оптимизации законодательного регулирования вопросов участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах, исходя из того, что органы прокуратуры являются одним из наиболее значимых элементов государственно-правового механизма защиты интересов государства, общества, а также прав и законных интересов конкретных граждан и юридических лиц, чьи права нарушены.

В связи с изложенным значимость диссертационного исследования Назрицкой Татьяны Сергеевны для развития науки очевидна.

Научная новизна представленной диссертации выражается в разностороннем и комплексном исследовании института участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах.

На основе проведенного глубокого анализа исторических аспектов реализации прокурорами полномочий в исследуемой сфере, научной литературы и правоприменительной практики автор определил проблемы правового регулирования вопросов участия прокурора в рассмотрении дел

об административных правонарушениях в арбитражных судах, предложил пути их разрешения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут использоваться как в последующих научных разработках, так и в образовательной деятельности при преподавании учебных дисциплин «Прокурорский надзор», «Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве», «Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». Более того, диссертация Назрицкой Татьяны Сергеевны может быть взята за основу при совершенствовании законодательного регулирования полномочий прокурора в исследуемой сфере.

Структура диссертационного исследования Назрицкой Татьяны Сергеевны выстроена четко и последовательно. Диссертация состоит из введения, семи параграфов, объединенных в три главы, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка используемых источников и литературы, списка иллюстративного материала и четырех приложений.

В первой главе диссертации автором рассмотрен институт участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах (история формирования и современное правовое регулирование). Во второй главе диссертации представлен авторский взгляд Назрицкой Татьяны Сергеевны относительно сущности деятельности прокурора, связанной с рассмотрением дел об административных правонарушениях в арбитражных судах. В завершающей третьей главе ею рассмотрены вопросы оптимизации правового регулирования участия прокурора в арбитражном суде по делам об административных правонарушениях (в том числе, на основе анализа опыта зарубежных стран).

В рукописи диссертации также отражены статистические данные и конкретные примеры из судебной практики. Их системный анализ во взаимосвязи с положениями КоАП РФ и АПК РФ и изученной научной

литературой позволил автору сформулировать предложения по совершенствованию законодательства.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили постановления Пленумов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, данные статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Достоверность результатов проведенного исследования подтверждается материалами обобщения более 80 дел из электронной картотеки арбитражных судов, результатами проведенного автором интервьюирования сотрудников районных прокуратур г. Москвы, аппарата прокуратуры г. Москвы и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Теоретическую базу исследования составила специальная юридическая и историческая литература (затрагивающая объект исследования).

Выводы и рекомендации диссертационного исследования прошли **апробацию**. В частности, отдельные выводы, сформулированные Назрицкой Татьяной Сергеевной, были представлены в виде докладов на шести международных научно-практических мероприятиях: Международной научно-практической конференции «Роль государственных закупок в развитии экономики Российской Федерации», проведенной в рамках VII Московского юридического форума (г. Москва, 02.04.2020); II Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность», приуроченной к 300-летию прокуратуры России и 165-летию со дня рождения генерал-прокурора Российской империи А.А. Хвостова (г. Елец, 07.10.2022); III Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность» (г. Елец, 08.09.2023); XXIV Международной научно-практической конференции юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «Правовое обеспечение суверенитета России:

проблемы и перспективы» (г. Москва, 24.11.2023); Международном конгрессе молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права (г. Москва, 05.04.2024)»; IV Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность» (Хвостовские чтения) (г. Елец, 26.09.2024).

Выводы диссертационного исследования Назрицкой Татьяной Сергеевной также были апробированы на трех Всероссийских научно-практических конференциях: «Современное международное сотрудничество органов прокуратуры: проблематика конвергенции и диверсификации функций» (г. Москва, 05.04.2024); «Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в условиях новых вызовов» (г. Москва, 27.02.2024); «Суды, прокуратура и правоохранительные органы в правовом механизме укрепления и защиты конституционных ценностей в Российской Федерации» (г. Москва, 29.11.2024) и круглом столе Университета прокуратуры Российской Федерации «Вопросы организации осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в жилищной сфере» с участием профильных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации (г. Москва, 09.02.2024).

Основные выводы, предложения и рекомендации диссертационного исследования Назрицкая Татьяна Сергеевна изложила в девяти публикациях, в том числе в пяти научных статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Автореферат и опубликованные по теме диссертации работы отражают ее основное содержание.

Положения, выносимые на защиту, в целом, представляются обоснованными.

Вместе с тем отдельные положения диссертации вызывают замечания и представляются не вполне убедительными, в связи с чем нуждаются в дополнительном обосновании.

1. Определенные возражения вызывает использованная автором формулировка цели диссертационного исследования. Представляется, что «получение новых знаний о правовой природе и содержании деятельности прокурора, связанной с рассмотрением дел об административных правонарушениях в арбитражных судах…» не в полной мере соответствует уровню научного исследования, которым является диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Кроме того, полагаем, что решение задачи по формулированию «предложений по совершенствованию арбитражного процессуального законодательства, а также законодательства об административных правонарушениях» выходит за рамки темы диссертационного исследования.

2. Четвертое положение, выносимое на защиту, построено на констатации факта несогласованности правовых норм и правовых пробелов в законодательстве, регулирующем участие прокурора в рассмотрении арбитражным судом дел об административных правонарушениях. В нем указываются причины, повлекшие появление таких норм. Вместе с тем представляется, что более существенное теоретическое значение имели бы предложения автора по устранению имеющихся недостатков и пробелов, механизмов формирования соответствующих правовых норм.

3. В положениях пятом и шестом, выносимых на защиту, автор обозначает обстоятельства, определяющие необходимость расширения полномочий прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах и позитивных последствиях такого расширения. Вместе с тем ни в положениях, выносимых на защиту, ни в тексте диссертации автор не указывает какими конкретно дополнительными полномочиями необходимо наделить прокурора, участвующего в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражном суде.

В данном случае полагаем возможным подчеркнуть, что согласно абз. 2 п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской

Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» полномочия прокурора на участие в делах об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами, определяются в соответствии с КоАП РФ, устанавливающим достаточно широкий их круг, включая право на возбуждение любых дел об административных правонарушениях, участие в рассмотрении дел, принесение протестов на постановления по делам об административных правонарушениях независимо от участия в деле, и др. (ст. ст. 25.11, 28.4 КоАП РФ).

Кроме того, с учетом постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.06.2020 № 12 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» (абз. 3 п. 1), от 30.06.2020 № 13 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде кассационной инстанции» (абз. 7 п. 2) уполномоченные должностные лица прокуратуры наделены правом обжалования решения (постановления) арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности, по делу об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности в апелляционном и кассационном порядке независимо от их участия в рассмотрении дела.

В этой связи нуждается в дополнительной аргументации позиция автора о существующем правовом статусе прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых в арбитражных судах; об обстоятельствах, определяющих недостаточность имеющихся у прокурора полномочий и содержании необходимых прокурору, по мнению диссертанта, дополнительных полномочий в исследуемой сфере.

Кроме того, в положении шестом, выносимом на защиту, содержится констатация факта о наличии установленных законодательством иных государств широких полномочий прокуроров, реализуемых в процессе

участия в специализированных судах по рассмотрению экономических споров. Так, в параграфе 3.2 диссертации «Опыт зарубежных стран в вопросе регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях» представлены результаты исследования опыта участия прокурора в арбитражном процессе республик Беларусь, Азербайджан, Армения и Казахстан (в которых полномочия прокурора в административно-юрисдикционном процессе арбитражного судопроизводства существенно ограничены либо отсутствуют вовсе). Представляется, что результаты такого анализа вызывают дополнительные вопросы с точки зрения обоснованности положения, вынесенного на защиту, и требуют дополнительной аргументации.

4. Представляется целесообразной дополнительная аргументация автором отраженных в положении седьмом, выносимом на защиту, предложений по совершенствованию правового регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, в частности, о целесообразности изменения подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере ГОЗ (путем передачи полномочий профильного органа контроля (надзора) в сфере ГОЗ – ФАС России по рассмотрению таких дел арбитражным судам) и наделении прокурора правом вступать в дела, находящиеся на рассмотрении арбитражного суда, о привлечении к административной ответственности в сфере ГОЗ.

Требует уточнения вопрос о том почему, на взгляд автора, прокурору для обеспечения законности при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере ГОЗ не достаточно имеющихся надзорных полномочий (с учетом положений п. 2.4.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2018 № 723, предписывающего прокурорам анализировать практику привлечения к административной ответственности за неисполнение государственного оборонного заказа), полномочий по участию в рассмотрении дел об административных правонарушениях

и опротестованию независимо от участия в деле незаконных постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, в том числе рассматриваемых арбитражными судами.

5. Вызывает сомнения обоснованность предложения о необходимости закрепления в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» полномочий прокурора по обращению с заявлением об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности, поскольку постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации не являются источником правовой регламентации полномочий прокурора в рассматриваемой сфере.

6. В дополнительной аргументации нуждается предложенная автором периодизация «становления административно-деликтной деятельности прокурора» в Российской Федерации, в соответствии с которой указаны такие периоды, как 1722–1864 гг., когда прокуратура осуществляла защиту «интересов императорского величества»; 1864–1917 гг. – период Судебной реформы, когда, как верно указал автор, имело место «изменение и ликвидация функций прокуратуры в отношении внесудебных дел», а прокурор стал лишь обвинителем по уголовным делам; 1917–1922 гг. – упразднение прокуратуры и учреждение Государственной прокуратуры РСФСР».

Дополнительная аргументация требуется в связи с тем, что в указанные периоды либо не существовало института рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами (часто в связи с отсутствием такого вида правосудия), либо органы прокуратуры не были наделены правом участия в административно-юрисдикционном процессе в арбитражном суде.

7. Вызывает сомнения целесообразность столь подробного рассмотрения вопросов, связанных с дифференциацией дел

об административных правонарушениях, подсудных арбитражному суду, по категориям (с. 40–42), в параграфе 1.2 «Правовое основы регулирования положения прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами как органами административной юрисдикции». Представляется, что рассмотрение указанных вопросов выходит за пределы, определяемые названием указанного параграфа.

8. В диссертационном исследовании автором обоснованно поднимается проблема соблюдения установленного Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» запрета подмены функций иных органов при возбуждении прокурорами дел об административных правонарушениях, приводится негативная, по мнению автора, практика возбуждения прокурором не отнесенных к «исключительной» компетенции дел об административных правонарушениях, правом возбуждать которые наделены иные государственные органы (с. 98).

В целях разрешения указанной проблемы Назрицкой Татьяной Сергеевной предлагается внесение изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78, предусматривающих направление в семидневный срок поступившей в орган прокуратуры информации о возможном административном правонарушении в компетентные органы для принятия соответствующих решений (с. 102, 181).

В связи с этим нуждается в уточнении позиция диссертанта о возможности и критериях обоснованности самостоятельного возбуждения прокурором подведомственных арбитражным судам дел об административных правонарушениях, не отнесенных к «исключительной» компетенции прокурора, в том числе в рамках реализации компенсаторной функции прокурорского надзора.

Высказанные замечания носят преимущественно дискуссионный характер, не влияют принципиально на качество исследования и не снижают общую положительную оценку диссертации.

На основании изучения текста диссертации, автореферата и научных трудов соискателя можно заключить следующее.

Подготовленная Назрицкой Татьяной Сергеевной диссертация на тему: «Прокурор в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах» соответствует требованиям п. 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задач, имеющих существенное значение для развития публично-правовой (государственно-правовой) науки, соответствующего законодательства и практики.

Диссертация написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствуют о личном вкладе Назрицкой Татьяны Сергеевны в науку; работа не содержит некорректных заимствований, автор ссылается на источник используемой информации.

Автор диссертации Назрицкая Татьяна Сергеевна – заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе Университета прокуратуры Российской Федерации кандидатом юридических наук Белоусовой Д.С. (специальность 12.00.11), доцентами кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданским и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации кандидатом юридических наук, доцентом Никитиным Евгением Львовичем

(специальность 12.00.11) и кандидатом юридических наук Мурашкиным Игорем Юрьевичем (специальность 12.00.09), обсужден на совместном заседании кафедры прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе Университета прокуратуры Российской Федерации и кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации 26 марта 2025 г. (протокол № 7).

Заведующий кафедрой прокурорского
надзора за исполнением федерального
законодательства и участия прокурора
в гражданском, административном
судопроизводстве и арбитражном процессе
Университета прокуратуры
Российской Федерации

кандидат юридических наук Мария Викторовна Зяблина

27.03.2025

Сведения о ведущей организации: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Университет прокуратуры Российской Федерации» (117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1; тел.: +7 (499) 256-54-63, email: agp@agprf.org, официальный сайт: http: https://www.agprf.org).

Подпись Зяблиной М.В. заверяю
заведующий
отдела государственной службы и кадровой работы
Университета прокуратуры
Российской Федерации
Маслова Ю.А.
«27» марта 2025 г.