



«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор РАНХиГС

Назаров М.Н.

## ОТЗЫВ

**ведущей организации - Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» - на диссертацию Субановой Натальи Викторовны «Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность; 12.00.14 — административное право, административный процесс**

Актуальность темы диссертационного исследования определяется особым значением доктринальной разработки проблем разрешительной системы и укрепления законности в данной сфере, формулирования практических предложений по совершенствованию правового регулирования разрешительной деятельности и практики правоохранительной деятельности для повышения эффективности функционирования государственного аппарата, стратегического развития различных отраслей экономики, обеспечения гарантированных на конституционном уровне прав и свобод человека и гражданина.

Привлечение внимания широкой научной общественности к соответствующей проблематике обусловлено целым комплексом обстоятельств, включая кардинальное распространение в постсоветский период разрешительной системы (осуществляемой с привлечением органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления) на экономические отношения, и связанное с этим безусловное влияние динамики состояния законности в соответствующей сфере на реализацию прав субъектов предпринимательской деятельности, темпы развития предпринимательства, инвестиционный климат конкретных территорий.

Кроме того, отнюдь не ограничиваясь экономической направленностью, разрешительная система распространена (либо имеет тенденцию к распространению) в социальной и общественно-политической сферах (неслучайным является сложившееся ее восприятие в качестве «всеобщего регулятора»), что также требует четкого обеспечения ее надлежащего функционирования.

Реализуемый в рамках административной реформы на федеральном уровне курс по сокращению лицензируемых видов деятельности в целом не охватывает не только всех сфер общественной жизни, регулируемых посредством разрешительного способа, но и исчерпывающего круга лицензируемого предпринимательства. Регулирование миграции, оборота оружия, транспортной и промышленной сферы в России в настоящее время производится в рамках функционирования разрешительной системы, что позволяет отметить взаимосвязь рассмотренных в диссертационном исследовании Н.В.Субановой вопросов с обеспечением национальной безопасности. Халатность при осуществлении разрешительных процедур способна в конечном итоге причинить ущерб жизни и здоровью населения, создать условия для дестабилизации социальной обстановки, поставить под угрозу безопасность общества и государства.

Получают общественный резонанс факты допускаемых при осуществлении разрешительной системы злоупотреблений уполномоченных органов и должностных лиц, создания административных барьеров при предоставлении разрешений и осуществлении контроля (надзора) за разрешенной деятельностью, вплоть до коррупционных проявлений.

Сложность и разветвленность массива нормативных правовых актов, регламентирующих разрешительную деятельность, пробелы и коллизии законодательства затрудняют правоприменение.

Вместе с тем, степень научной разработанности проблем разрешительной системы по-прежнему остается крайне низкой (с 1995 года защищено лишь две кандидатские диссертации, комплексных монографических работ на данный момент не имеется), что позволяет считать проведенное Н.В. Субановой исследование вполне своевременным.

Прокуратура, не входя ни в одну из ветвей власти, наделена уникальными полномочиями по укреплению верховенства закона и единства законности при осуществлении разрешительной системы многочисленными властными субъектами, реализующими разрешительные процедуры. Поэтому вопросы повышения эффективности этой деятельности в условиях распространения нарушений законов, несоблюдения прав невластных субъектов разрешительной системы, и – что особенно важно – нарастания угроз безопасности, порожденных недостатками государственного контроля (надзора), являются, безусловно, актуальными.

Формулируя тему исследования, автор обоснованно акцентировал внимание на проблемах прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, определяемых недостаточной доктринальной проработкой института разрешительной системы (включая отсутствие единообразного понятийного аппарата, теоретического определения круга ее участников, форм разрешительной деятельности и пр.); сложностью и недостатками массива правовой материи, создающей законодательную основу разрешительной системы; недостаточным организационным обеспечением данного направления надзора; несовершенством правовых основ прокурорско-надзорной деятельности. Обозначение путей решения этих проблем являлось, в свою очередь, необходимым для разработки основ прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, которые также ранее не исследовались.

Изложенное дает основания говорить об актуальности диссертации Н.В. Субановой, посвященной исследованию теоретических и прикладных основ прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе.

Научная новизна и значимость полученных автором диссертации результатов для развития юридической науки. Диссертация представляет собой научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований (включая исследования проблем функционирования разрешительной системы) разработана совокупность теоретических и прикладных положений об основах прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации.

Новизну работы подчеркивает авторский ракурс избранной проблематики, исследованной во взаимосвязи с вопросами обеспечения законности в сфере осуществления разрешительной системы средствами прокурорского надзора (в рамках научной специальности 12.00.11). Эффективность деятельности прокуратуры как «ядра правоохранительной системы» и органа, нацеленного на осуществление надзора за исполнением законов органами исполнительной власти (на которые приходится основная нагрузка по реализации разрешительной деятельности), самым непосредственным образом определяет надлежащее функционирование разрешительной системы, являющейся элементом государственного управления.

Кроме того, настоящая работа является одним из первых исследований докторского уровня (применительно к научной специальности 12.00.14), где автор выявил определенные закономерности функционирования разрешительной системы в Российской Федерации в целом и ее правового регулирования, не ограничиваясь рамками конкретных сфер общественной жизни.

Полученные автором диссертации результаты являются значимыми для развития юридической науки, прежде всего, в рамках специальности

12.00.11. С этой позиции новизной и значимостью обладают:

выявление закономерностей прокурорско-надзорной деятельности на различных участках, связанных с обеспечением законности функционирования разрешительной системы, позволяющих позиционировать прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе в качестве нового направления прокурорско-надзорной деятельности;

определение теоретических проблем осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе и путей их решения;

разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства о прокуратуре (применительно к теме исследования) и механизмов прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе;

формулирование дефиниции «предмет прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе»;

систематизация объектов прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе и типичных нарушений законов о разрешительной системе.

В то же время, существенную значимость для развития научной специальности 12.00.14 имеет:

формулирование авторских дефиниций «разрешительная система Российской Федерации», «разрешительная деятельность», «форма разрешительной деятельности»;

систематизация форм разрешительной деятельности в Российской Федерации и властных участников разрешительной системы;

результаты проведенного с использованием историко-правового метода комплексного анализа становления и развития законодательства о разрешительной системе в Российской Федерации, с формулированием соответствующих научных положений;

формулирование научных положений о современном состоянии законодательства о разрешительной системе, недостатках правового регулирования в этой сфере и путях их устранения;

разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства о разрешительной системе, определяющего предмет рассматриваемого направления прокурорского надзора.

Ценность работы определяется также уровнем внедрения ее результатов в учебный процесс, законотворческую деятельность и правоприменительную практику. Основные теоретические положения лично апробированы автором, в том числе, в системе повышения квалификации прокурорских работников; в процессе обучения аспирантов, осуществления научного руководства и путем реализации научно-исследовательской и научно-методической работы в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации; в ходе участия в работе научных собраний: конференций, «круглых столов» (в том числе, в работе 11 международных конференций), посвященных проблемам российского права, за период с 2005 по 2013 гг. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, опубликованы в многочисленных научных трудах автора (в частности, 4 монографии по теме исследования опубликованы автором единолично).

Необходимо отметить также, что исследование Н.В.Субановой логически выдержано, удачно структурировано, заявленные исследовательские цель и задачи в полной мере реализованы.

Поскольку диссертация имеет не только теоретический, но и выраженный прикладной характер, результаты и выводы, приведенные в ней, могут быть использованы в практической деятельности органов и учреждений прокуратуры: для подготовки различного рода информационно-аналитических и методических документов (методических рекомендаций, пособий и т.п.), направленных на повышение эффективности прокурорского надзора; организации работы по повышению квалификации прокурорских

работников (подготовка на основе проведенного диссертационного исследования лекций, материалов для семинарских занятий с прокурорами). Кроме того, особенностью данного диссертационного исследования является широкий круг возможностей для использования его результатов в учебном процессе: тесные связи разрешительной системы с отношениями, регулируемые правовыми нормами, имеющими отношение к самым различным отраслям права (конституционному, административному, гражданскому, экологическому, предпринимательскому и т.п.), определяют актуальность проведенной работы в этом контексте.

Вместе с тем ряд положений, содержащихся в диссертационном исследовании, являются дискуссионными и требуют авторских пояснений в процессе публичной защиты.

1. Например, на стр. 55 диссертации автор приводит перечень вопросов, касающихся теории разрешительной системы и нуждающихся в специальном теоретическом исследовании, который вряд ли можно признать исчерпывающим. Вместе с тем, важность формулирования такого перечня сложно переоценить с позиции разработки заявленной тематики.

2. Хотелось бы получить комментарии в отношении предложенного автором дополнения ведомственной статистической отчетности по форме «ОН» в части осуществления прокурором административного преследования (стр. 280-281, приложение 4 к диссертации).

3. В параграфе 3 гл.4 автор исследует прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе как одно из направлений противодействия коррупции, что согласуется с современными тенденциями административной реформы. На стр. 230 сформулированы предложения об изменении законодательства (в частности, ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции дополнить п.14.1), включающие введение единых антикоррупционных стандартов для всех форм разрешительной деятельности. Какими, на взгляд автора, должны быть

вышеуказанные антикоррупционные стандарты применительно к разрешительной системе?

4. Требуется уточнения и развернутой аргументации предложение автора по поводу закрепления в законодательстве полномочий прокурора по инициированию дисциплинарного преследования (стр. 288-289 диссертации). Неясно, будет ли в данном случае вынесение прокурором соответствующего постановления предрешать позицию работодателей и – в утвердительном случае – каким образом такого рода действия соотносятся с отсутствием у него по общему правилу полномочий на непосредственное применение государственного принуждения (как справедливо указано на стр. 139 диссертации). Не свидетельствует ли наделение прокурора такими полномочиями о подмене прокуратурой деятельности органов государственного контроля (надзора)? Кроме того, автор не проводит разграничения между привлечением к дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих и иных работников, что также имеет существенное значение.

Тем не менее, указанные замечания носят дискуссионный характер и не умаляют достоинств работы в целом.

Методология исследования в полной мере соответствует его объекту, предмету, цели и задачам.

Таким образом, диссертация Н.В.Субановой на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему: «Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе», подготовленная в рамках научных специальностей 12.00.11 – судебная деятельность; прокурорская деятельность; правозащитная и правоохранительная деятельность, 12.00.14 — административное право, административный процесс, соответствует требованиям, установленным п.п. 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, являясь научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором



исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области юридической науки. Кроме того, результаты данного диссертационного исследования вносят существенный вклад в решение научной проблематики осуществления общегосударственной разрешительной системы, имеют важное политическое, социально-экономическое и хозяйственное значение. Диссертация обладает внутренним единством и научной новизной (содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты), что свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку административного права, правозащитной и правоохранительной деятельности. Предложенные автором диссертации решения аргументированы и оценены по сравнению с другими известными в юридической науке решениями.

Автор диссертационного исследования – Субанова Наталья Викторовна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук.

Отзыв подготовлен д.ю.н., профессором, Заслуженным юристом Российской Федерации Н.М.Чепурновой, обсуждён и утверждён на заседании кафедры правового обеспечения государственной муниципальной службы Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» 3 июля 2014 года, протокол № 10.

**Заведующий кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы ФГБОУ ВПО РАНХиГС, доктор юридических наук, профессор**

**Е.Ю. Киреева**



Е Ю К  
СЕКРЕТАРЬ  
КАФЕДРЫ  
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СЛУЖБЫ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
БЮДЖЕТНОГО  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО  
УЧРЕЖДЕНИЯ  
ВЫСШЕГО  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ  
НАРОДНОГО  
ХОЗЯЙСТВА И  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ  
ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ»  
3 июля 2014 г.  
Подпись: Е.Ю. Киреева