

В совет по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата наук, на соиска-
ние ученой степени доктора наук Д
170.001.01, созданный на базе Федерального
государственного казенного образователь-
ного учреждения высшего профессиональ-
ного образования «Академия Генеральной
прокуратуры Российской Федерации»

В соответствии с п. 23 Положения о при-
суждении ученых степеней, утвержден-
ного постановлением Правительства
Российской Федерации от 24 сентября
2013 года № 842

ОТЗЫВ

**официального оппонента
на диссертацию Куриловой Екатерины Владимировны
по теме: «Правовые и организационные основы
прокурорского надзора за исполнением законодательства
об административной ответственности в экологической сфере»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность**

Проблема обеспечения экологической безопасности стала важнейшим компонентом национальной безопасности России. Состояние законности в экологической сфере во многом зависит от эффективной работы природоохранных органов. Статистические данные свидетельствуют о повсеместной распространенности и опасности для государства и общества административных правонарушений в экологической сфере. Беснаказанность за их совершение непосредственно создает благоприятную среду для возможности совершения новых, порой более общественно опасных правонарушений и преступлений.

Учеными отмечается высокий латентный характер экологических правонарушений. В то же время, надлежащее использование мер административной

ответственности влияет на предупреждение таких правонарушений, существенные размеры санкций в значительной степени способствуют устранению нарушений, восстановлению законных прав и интересов участников рассматриваемых правоотношений.

Нарушения законов, допускаемые контрольно-надзорными органами при реализации предоставленных им полномочий, оказывают негативное влияние на состояние законности в экологической сфере, неисполнение назначенных наказаний за административные правонарушения подрывают авторитет государства.

Экономическое развитие страны актуализирует необходимость осуществления контрольной и надзорной деятельности органов административной юрисдикции, повышает значимость прокурорского надзора за исполнением законов указанными органами при осуществлении полномочий по привлечению к административной ответственности в экологической сфере.

В силу значимости статуса прокурора в деле укрепления законности при привлечении к административной ответственности за экологические правонарушения большую роль играют вопросы совершенствования организации работы в органах прокуратуры. В результате специфики и множественности объектов прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, осуществления такого надзора не только территориальными прокурорами, но и специализированными, важность приобретает выработка модели разграничения компетенции соответствующих прокуроров, которая предложена автором.

Несовершенство правового регулирования порождает недостатки в деятельности и самих органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

С учетом изложенного, выбранная автором тема диссертационного исследования *представляет особую актуальность.*

Полагаю, диссертант в целом правильно определил методологию исследования, методику его проведения, а также структурную последовательность изложения материала.

Теоретической основой диссертационной работы Куриловой Е.В. является большое число изученных диссертантом научных трудов по вопросам, связанным с организацией и осуществлением прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Автором подробно проанализированы правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, выявлены пробелы правового регулирования, в том числе препятствующие эффективной реализации прокурорами своих полномочий. В работе серьезное внимание уделено недостаткам, допускаемым не только органами административной юрисдикции, но и прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, предложены пути их минимизации.

Несомненным достоинством работы являются результаты проведенного диссертантом опроса работников органов прокуратуры и сотрудников органов административной юрисдикции, которые используются автором по тексту диссертации в качестве весомого аргумента того или иного вывода при исследовании обозначенной темы.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем сформулированы научные положения об организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, рассмотрены вопросы, касающиеся его сущности, содержания, правовых и организационных основ.

В диссертации представлены: авторские подходы в определении предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, целей и задач надзор-

ной деятельности, ее основных направлений; комплексный подход к характеристике надзорных полномочий прокурора; определение круга органов административной юрисдикции в экологической сфере и специфики взаимодействия с ними органов прокуратуры. В результате исследования выявлены проблемы в правовом регулировании отношений, связанные с организацией и осуществлением прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, предложены авторские варианты решения этих проблем.

Высокой оценки заслуживает эмпирическая и методологическая база диссертационного исследования. Изложенные в работе положения, выводы и результаты базируются на детально проанализированном материале, являются аргументированными и обоснованными.

При проведении научного исследования автором работы изучены более 160 докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации, Волжского межрегионального природоохранного прокурора за период 2009-2013 гг., данные ведомственной статистической отчетности о состоянии надзора за исполнением законов в экологической сфере за период 2005-2013 гг. (по формам ОН (П)), информация о проведенных проверках и принятых актах прокурорского реагирования в сфере исполнения законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения, размещенная на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации за период 2009-2013 гг., более 300 материалов дел об административных правонарушениях в экологической сфере, судебная практика. Проведен анализ более 300 актов прокурорского реагирования территориальных и специализированных прокуратур (постановлений, представлений, протестов), опрошены по разработанным автором анкетам 95 прокурорских работников районных, специализированных прокуратур и прокуратур субъектов Российской Федерации (Республика Коми, Удмуртская Республика, Красноярский край, Приморский край, Ивановская, Костромская, Курская, Новгородская, Новосибирская, Орловская, Саратовская

области), а также 63 работника органов административной юрисдикции (Республика Коми, Приморский край, Новгородская, Новосибирская, Орловская области).

Осуществление диссертантом практической деятельности (более 5 лет) на рассматриваемом направлении деятельности, как представляется, позволило ей объективно оценить состояние организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

Положительной оценки в целом заслуживают и выносимые на защиту положения.

Автором определены предмет, пределы, задачи и основные направления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере; сформулированы ключевые понятия, используемые в исследовании, такие как: «экологическая сфера», «законодательство об административной ответственности» применительно к надзорной деятельности прокуроров, «система государственных и муниципальных органов, применяющих законодательство об административной ответственности в экологической сфере», выступающих объектами прокурорского надзора; предложен авторский подход к решению выявленных проблем и устранению недостатков в правовом регулировании рассматриваемых общественных отношений.

Диссертантом приводится классификация пределов прокурорского надзора за исполнением законов об административной ответственности в экологической сфере, определены задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере. Важным и актуальным представляется сформулированное предложение о дополнении пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» положением об уточнении пределов прокурорского надзора путем введения запрета подменять органы местного самоуправления и их должностных лиц.

Исследованы специфика и выделены основные формы взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, особенности применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере. Автором предлагаются научно-обоснованные изменения в статьи 1.1, 24.6, 30.10 и 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целях конкретизации статуса прокурора, а также ряд изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, направленных на прямое указание в нем права прокурора на обращение с заявлением в арбитражный суд о привлечении к административной ответственности, на подачу заявлений об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, а также сформулирована необходимость совершенствования системы единого государственного учета в административно-юрисдикционной сфере путем возложения его ведения на Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Подробные формулировки предлагаемых изменений изложены в тексте диссертации, а также в приложении в виде проекта соответствующего Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и необходимых сопровождающих документов к нему.

На основе полученных научных результатов диссертантом разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере», имеющий важное практическое значение.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что разработанные диссертантом новые положения вносят вклад в науку о прокурорской деятельности в части прокурорского надзора за исполнением законов в административно-юрисдикционной деятельности, выводы и предложения научно-прикладного характера, отличающиеся комплексностью и новизной, могут быть

использованы в дальнейшем при исследовании проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности.

Практическая значимость диссертации и ее научная ценность обусловлены ее востребованным характером и определяются уровнем внедрения результатов исследования в учебный процесс (на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации) и практическую деятельность (в прокуратуре Орловской области).

Таким образом, задачи, поставленные перед исследованием, в основном решены.

Несмотря на общую положительную оценку, которую заслуживает проделанная автором работа, есть некоторые замечания и спорные моменты, которые подлежат уточнению.

1. Во втором параграфе первой главы диссертант отмечает, что формулировки названий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в экологической сфере, используемые в Главе 23 КоАП РФ (как органов «контроля»), своевременно не приведены в соответствие с действующим законодательством (которое определяет их как органы «надзора»), однако не предложены пути устранения данных недостатков. Представляется, что автор использовал не все имеющиеся в этой части интеллектуальные резервы, в связи с чем позиция автора нуждается в конкретизации.

2. В третьем параграфе третьей главы диссертации автором высказывается положение о возможности внесения дополнения в п. 2 ст. 1, ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», путем прямого включения в круг объектов прокурорского надзора лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, тем самым приравняв их статус в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» к должностным лицам, как это имеет место в КоАП РФ, а также

о дополнении ст. 24 и ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» положением о праве прокурора вносить представление об устранении нарушений закона лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и объявлять им в письменной форме предостережения о недопустимости нарушения закона. Однако в предложенном проекте Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» эти новации отсутствуют. В этой связи хотелось бы получить дополнительные разъяснения позиции автора диссертации.

3. В первом параграфе третьей главы при характеристике права прокурора и его заместителя освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений органов административной юрисдикции, диссертант приводит общее количество таких постановлений прокуроров с 2004 г. по 2013 г. В этой связи хотелось бы уточнить, располагает ли автор подобными данными применительно к исследуемой сфере – которые характеризуют ситуацию по делам об административных правонарушениях в экологической сфере.

4. Еще одно замечание касается не в полном объеме использованных возможностей оперирования собранным соискателем богатым эмпирическим материалом. В частности, полагаю, что наличие в приложении 3 статистических данных о работе органов прокуратуры в рассматриваемой сфере правоотношений могло бы быть в большем объеме использовано по тексту диссертации. А приведение в тексте диссертации более объемного перечня региональных законов, устанавливающих административную ответственность за отдельные правонарушения в рассматриваемой сфере, только бы украсило исследование.

Высказанные замечания не умаляют, однако, основного содержания диссертации и не колеблют ее несомненных достоинств, отмеченных выше. Большая часть выводов автора убедительно аргументирована и обладает достаточной научной новизной и достоверностью.

Оценивая кандидатскую диссертацию Е.В. Куриловой в целом, можно заключить, что она представляет собой самостоятельно выполненную законченную научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для науки прокурорского надзора, обеспечения режима законности при исполнении законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

Выводы и предложения соискателя прошли необходимую апробацию в форме обсуждения полученных результатов на научно-практических конференциях и семинарах, подготовки научных публикаций, внедрения соответствующих научных разработок в учебный процесс и прокурорско-надзорную практику.

Работа написана юридически грамотным языком, ее отличают точность и корректность формулировок, аргументированность положений по совершенствованию законодательной и ведомственной нормативной базы.

Содержание автореферата соответствует представленной диссертации и позволяет утверждать, что автор достиг в ходе работы цели научного исследования, поставленные задачи успешно решены.

Основные теоретические положения и выводы, научно-практические рекомендации изложены автором в 11 научных публикациях, в том числе 3 в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что диссертация «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность, соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук (ч. 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842), а ее

автор – Курилова Екатерина Владимировна заслуживает присуждения иско-
мой ученой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент –
профессор кафедры уголовного процесса
Федерального государственного казенного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Московский университет Министерства внутренних
дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»
доктор юридических наук, профессор

В.Н.Григорьев

«27» ноября 2014 года

Григорьев Виктор Николаевич
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, 12
8 (495) 3365444, kafedra.upk@mail.ru

ПОДПИСЬ	<i>Григорьев В.Н.</i>
ЗАВЕРЯЮ	
Зам. нач. СДП	<i>Жошаринский</i>
по режиму	
<i>А7</i>	<i>11</i> 2014

