

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе
Федерального государственного
бюджетного образовательного
учреждения высшего
профессионального образования
«Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской
Федерации»



доктор юридических наук,
профессор

Борис Викторович
Яцеленко

«08» декабря 2014 г.

ОТЗЫВ

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

Диссертация Куриловой Е.В. посвящена значимой проблематике – научному исследованию теоретических, правовых и организационных основ прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

Меры административно-правового воздействия наиболее часто применяются поднадзорными прокурорам федеральными, региональными и муниципальными органами, уполномоченными осуществлять государственный надзор и муниципальный контроль в экологической сфере. Вместе с тем, как показывает анализ правоприменительной практики и практики работы органов прокуратуры, распространены нарушения, допускаемые указанными органами при реализации административно-юрисдикционных полномочий.

В этой связи роль отечественной прокуратуры, осуществляющей от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в том числе законодательства об административной ответственности в экологической сфере, становится особенно важной.

Кроме того, имеют место недостатки и в работе самих органов прокуратуры, требующие научного осмысления и выработки предложений по их минимизации.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования Е.В. Куриловой не вызывает сомнений. Особенно актуальна эта тема в настоящее время, когда состояние законности в экологической сфере во многом зависит от эффективной работы природоохранных органов.

Диссертация базируется на солидном теоретическом материале, выводы автора подкреплены разнообразными и объемными эмпирическими данными, в том числе статистическими сведениями и результатами проведенного автором по самостоятельно разработанным анкетам опроса прокурорских работников и сотрудников органов государственной власти, осуществляющих административное преследование в экологической сфере.

В своей диссертации Куриловой Е.В. правильно определены цель и задачи диссертационного исследования, его объект и предмет, а также нормативная и теоретическая основы, способствующие успешной разработке заявленной проблематики.

Анализ диссертации не дает усомниться в самостоятельности проведенного исследования и наличии научной новизны. Представленная работа является специально ориентированным исследованием, в котором сформулированы научные положения об организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, его предмете, пределах, задач и основных направлений; сформулированы понятия «экологическая сфера», «законодательство об административной ответственности» применительно к надзорной деятельности прокуроров (с. 23), «система государственных и муниципальных органов, применяющих законодательство об административной ответственности в экологической сфере» (с. 42), которые выступают объектами прокурорского надзора; выявлены проблемы в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений, предложен авторский подход к их решению.

Научный и практический интерес представляют предложенные автором в диссертации определения предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, целей, задач и основных направлений деятельности органов прокуратуры на данном направлении; специфических черт организации работы органов прокуратуры, особенностей применения прокурорами полномочий, взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в рассматриваемой сфере; предложений по устранению недостатков при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере; модель разграничения компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, которая позволит прокурорам четко представить область осуществляемых ими полномочий при осуществ-

лении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В диссертации сформулировано научное положение о направлении совершенствования системы единого государственного учета в административно-юрисдикционной сфере, отсутствие которого не позволяет в настоящее время иметь точные представления о масштабах экологических правонарушений, ответственность за которые предусмотрена как КоАП РФ, так и законами субъектов Российской Федерации.

Важными и своевременными представляются предлагаемые автором и обоснованные в тексте диссертации изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», направленные на устранение пробелов и противоречий в законодательстве, регламентирующем надзорную деятельность прокуроров, а также проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере».

Структура диссертации отвечает основным целям и предмету исследования. Работа состоит из 3 глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

В первой главе (с. 18-82) определены теоретические и правовые основы деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В первом параграфе «Нормативно-правовое регулирование административной ответственности в экологической сфере» проанализировано нормативно-правовое регулирование института административной ответственности в экологической сфере, надзор за исполнением которого призваны осуществлять прокуроры, проанализированы различные позиции отечественных ученых по данному вопросу, сформулированы ключевые понятия, используемые в диссертации («законодательство об административной ответственности» и «экологическая сфера»), применительно к осуществлению прокурорского надзора.

Во втором параграфе «Система государственных и муниципальных органов, применяющих законодательство об административной ответственности в экологической сфере» указанные органы рассмотрены как объекты прокурорского надзора, выделены критерии разграничения их компетенции, сформулированы авторские определения понятий такой системы, а также применения этими органами и лицами законодательства об административной ответственности в экологической сфере, которое осуществляется посредством составления протоколов об административных правонарушениях, проведения административного расследования, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрения дел об административных правонарушениях, пересмотра постановлений и решений по ним и исполнения постановлений по таким делам.

В третьем параграфе «Предмет, пределы, задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» сделан вывод о том, что предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере составляют: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства об административной ответственности в экологической сфере федеральными, региональными и муниципальными органами и их должностными лицами при осуществлении административного преследования и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях в экологической сфере; законность вынесения решений органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке их пересмотра (кроме дел, отнесенных к подведомственности судей); соответствие законам правовых актов об административной ответственности в экологической сфере, издаваемых органами административной юрисдикции и их должностными лицами, а также законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принимающих законы об административной ответственности за отдельные экологические правонарушения.

Автором 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. Диссертантом сформулировано имеющее практическую ценность 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.

Во второй главе диссертации (с. 83-140) раскрыты вопросы организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В первом параграфе «Состояние прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» в связи с выявленными проблемами в деятельности поднадзорных прокурорам органов диссертантом приводится классификация типичных нарушений законодательства при издании нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы привлечения к административной ответственности в экологической сфере, а также на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, включая возбуждение дела об административных правонарушениях в экологической сфере и исполнение постановлений по таким делам.

Во втором параграфе «Содержание организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» рассмотрены основные элементы

организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства в рассматриваемой сфере, которыми выступают: информационно-аналитическая работа, прогнозирование и планирование, распределение служебных обязанностей, взаимодействие деятельности между структурными единицами органов прокуратуры. Предложена научно-обоснованная модель разграничения компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В третьем параграфе «Организация взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» исследована специфика такого взаимодействия, выделены его основные формы. Обосновано, что в субъекте Российской Федерации ведущую роль в обеспечении надлежащего взаимодействия органов прокуратуры и контрольных (надзорных) органов играет прокуратура субъекта Российской Федерации.

Третья глава диссертации (с. 141-198) посвящена совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В первом параграфе «Особенности применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» сделан вывод о том, что полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере закреплены как в ст. 22 – 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», так и в ст. 25.11 и главе 30 КоАП РФ. Автором предлагаются заслуживающие внимания изменения в статьи 1.1, 24.6, 30.10 и 30.12 КоАП РФ 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 о привлечении к административной ответственности в арбитражный суд, на подачу заявлений об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Подробные формулировки предлагаемых изменений изложены в тексте диссертации.

Во втором параграфе «Недостатки при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» отмечается, что к таковым относятся просчеты при осуществлении информационно-аналитической работ, распределении обязанностей между прокурорскими работниками; прогнозировании и планировании работы; работе с кадрами; контроле и проверке исполнения, а также отсутствие единого учета совершенных правонарушений, в том числе в экологической сфере. Автором предлагается инициативно разработанный проект указания Генерального прокурора Российской Федерации, определяющего организационные аспекты осуществления прокурорского надзора в

данной сфере, разграничивающего компетенцию между территориальными и иными органами прокуратуры.

В третьем параграфе «Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» обоснованы предложения совершенствования надзорной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере, о возложении в законодательном порядке на Генеральную прокуратуру Российской Федерации ведения государственного единого статистического учета сведений о выявленных административных правонарушениях, в том числе в экологической сфере.

В целом работа Е.В. Куриловой является интересной и содержательной, написана юридически грамотно, хорошо воспринимается при чтении.

Суждения автора удачно дополняются разработками и научно обоснованным мнением ученых по исследуемым дискуссионным вопросам, а также результатами проведенного диссертантом анкетирования прокурорских работников и сотрудников природоохранных органов, реализующих полномочия административно-юрисдикционного характера.

Обоснованность результатов диссертационной работы обеспечивается правильной методологией и методикой исследования, привлечением обширного эмпирического материала, а также осуществления диссертантом практической деятельности (более 5 лет) на данном направлении деятельности, что позволило ей объективно оценить состояние организации и осуществлении прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере.

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, а содержащиеся в исследовании выводы и предложения научно-прикладного характера, отличающиеся комплексностью и новизной, могут быть использованы при дальнейшем изучении проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности не только в экологической, но и иных сферах правоотношений.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что полученные результаты могут оказаться полезными, в первую очередь, прокурорам при организации и осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, а также при подготовке предложений по изменению действующего законодательства, регламентирующего статус прокурора в административно-юрисдикционной сфере, в рамках преподавания учебных дисциплин «Прокурорский надзор», «Прокурорская деятельность», при подготовке лекций, учебников, учебных пособий и методических материалов для образовательных организаций высшего и дополнительного профессионального образования по специальности «юриспруденция», в системе повышения квалификации прокурорских работников в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Научная ценность работы соискателя определяется уровнем внедрения ее результатов в учебный процесс и практическую деятельность.

Основные положения и результаты исследования докладывались и получили поддержку на 9 научно-практических конференциях и круглых столах по вопросам права и прокурорского надзора, рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере применены в практической деятельности прокуратуры Орловской области, а также в учебном процессе на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, что подтверждается актами о внедрении.

Автореферат соответствует содержанию диссертации, достаточно полно и достоверно раскрывает основные положения работы, а также научные результаты, обоснования выводов и рекомендаций.

Таким образом, задачи, поставленные автором, в основном решены.

Отмечая несомненные достоинства диссертации Куриловой Е.В., следует обратить внимание на ряд спорных моментов, вызывающих сомнение:

1. Сущность проведенного исследования затрагивает только один из аспектов организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности – в экологической сфере. В связи с этим возникает вопрос, чем обусловлен интерес диссертанта именно к выбору этого направления. Есть ли, по мнению автора, какие-либо основания, отличающие вопросы организации и осуществления прокурорского надзора именно в экологической сфере от прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в иных направлениях?

2. Название темы звучит как «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере». При этом автором отмечается, что надзор за исполнением законодательства об административной ответственности по своему предмету является более ёмким понятием, чем надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. Это утверждение требует более четкой аргументации.

3. В диссертационном исследовании автором предлагается внести изменения в ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», дополнив её пунктом 2, возлагающим на Генеральную прокуратуру Российской Федерации ведение государственного единого статистического учета сведений о выявленных административных правонарушениях и лицах, привлеченных к административной ответственности. Поскольку Генеральная прокуратура Российской Федерации не является статистическим органом как таковым, хотелось бы выяснить позицию автора, в связи с чем необходимо ведение такого учета именно Генеральной прокуратурой Российской Федерации? Насколько

реально Генеральная прокуратура Российской Федерации может справиться с этой задачей, если даже внедрение системы «ГАС ПС» применительно к состоянию преступности, раскрываемости преступлений, состоянию и результатам следственной работы и прокурорского надзора вызывает определенные затруднения?

4. Диссертантом разработана модель разграничения компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере. Между тем, в ней предложено двойственное положение природоохранных прокуроров (на правах районных), на которых организационно-распорядительным документом прокуратуры субъекта Российской Федерации может быть возложено осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере региональными органами, являющимися объектами надзорной деятельности прокуратуры субъекта Российской Федерации (с. 122-123). Диссертанту желательно аргументировать свою позицию при защите своей работы.

5. В 5-м положении, выносимом на защиту, указаны основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере. Однако представляется, что это общие положения, которые могут быть отнесены к прокурорскому надзору за исполнением законодательства об административной ответственности. Возникает вопрос: что здесь специфического, применительно к надзору за исполнением законодательства об административной ответственности именно в экологической сфере, и в чем научная новизна данного положения, выносимого на защиту?

Высказанные замечания не снижают общую положительную оценку диссертационного исследования Е.В. Куриловой. Большая часть выводов автора достаточно аргументирована и обладает элементами научной новизны и достоверности.

Вывод: диссертация Куриловой Екатерины Владимировны «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» является научной квалификационной работой, соответствующей требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 №842 (п. 9 абз. 2), и отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

На основании изложенного, полагаем, что Екатерина Владимировна Курилова заслуживает присуждения ей искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность,

прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Отзыв подготовил доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ Попов Иван Алексеевич. Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» (протокол № 4 от «13» ноября 2014).



Заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования «Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации

доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист РФ

Иван Алексеевич Попов

117638, г. Москва, ул. Азовская, дом 2, корпус 1, ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации». Телефон (499) 165-57-90. Адрес электронной почты: gra@gra-mjust.ru

Подпись *Иванова Е.А.*
заверяю
Начальник отдела кадров
И.И. Киселева *И.И. Киселева*