

О Т З Ы В

на автореферат диссертации Субановой Натальи Викторовны «Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность; 12.00.14 – Административное право, административный процесс

Исследуя вопрос модернизации органов государственного управления, осуществляющих разрешительную деятельность, в рамках которой ежегодно рассматриваются сотни тысяч обращений соискателей, следует отметить определенный интерес среди ученых к изучаемому вопросу, а значит и наличие актуальности указанной темы исследования.

Вместе с тем недостатки, пробелы и нестабильность законодательства, регламентирующего разрешительную систему Российской Федерации, практика избыточного администрирования, усложнения и затягивания разрешительных процедур, незаконного отказа гражданам в реализации их прав, навязывания платных услуг создают предпосылки для формирования административных барьеров по ее осуществлению на различных уровнях государственной власти, вызывает необходимость преодоления указанной негативной ситуации, и совершенствования ее правового механизма.

Деформация состояния законности в рассматриваемой сфере позволяет автору обоснованно определить объект и предмет диссертационного исследования, состоящих из совокупности правоотношений, возникающих в сфере осуществления разрешительной системы Российской Федерации и прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации, посредством исследования деятельности органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства в процессе осуществления разрешительной деятельности.

Исходя из объекта и предмета исследования, автором логично сформулирована цель, состоящая в разработке совокупности теоретических положений и практических рекомендаций, имеющих существенное значение для создания правовых и организационных основ прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации.

Поставленная цель была достигнута автором посредством выполнения задач, заключающихся в осуществлении комплексного анализа становления, развития и современного состояния законодательства о разрешительной системе; обосновании социально-правового значения прокурорского надзора в обеспечении законности в сфере осуществления разрешительной системы; раскрытии целей и задач прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе; определении предмета прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе; разработке научных положений об объектах и субъектах прокурорского надзора; выявлении особенностей прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе; определении теоретических и прикладных проблем реализации компетенции прокурора по надзору за исполнением законов в разрешительной системе в Российской Федерации; раскрытии теоретических и прикладных проблем, возникающих при выявлении прокурором нарушений законов о разрешительной системе и применении им мер реагирования на выявленные нарушения законов; определении путей совершенствования правовых основ прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе и путей совершенствования их организационной основы; разработке и формулировке научных положений по дальнейшему совершенствованию законодательства о разрешительной системе.

Безусловно, положительным результатом научной работы является разработка и выдвижение совокупности теоретических и прикладных положений об основах прокурорского надзора за исполнением законов в разрешительной системе в Российской Федерации. Это позволило автору в рамках диссертационного исследования, сформулировать дефиниции понятий: разрешительная система Российской Федерации, разрешительная деятельность, форма разрешительной деятельности, предмет прокурорского надзора за исполнением законов в разрешительной системе. Также определить формы разрешительной деятельности в Российской Федерации; провести комплексный анализ становления и развития законодательства о разрешительной системе в российской Федерации; сформулировать научные положения о современном состоянии законодательства о разрешительной системе и недостатки его правового регулирования; выявить закономерности прокурорско-надзорной деятельности на различных участках, связанных с обеспечением законности осуществления разрешительной системы; раскрыть социально-правовое значение прокурорского надзора в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина; определить теоретические проблемы

осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе; разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства о разрешительной системе и по совершенствованию законодательства о прокуратуре.

Для полного и всестороннего разрешения указанных концептуальных вопросов автор обоснованно определяет основные положения, выносимые на защиту, касающиеся: формулировки авторской дефиниции понятия разрешительной системы Российской Федерации, как совокупности общественных отношений между наделенными властными полномочиями субъектами, с одной стороны, физическими и юридическими лицами – с другой, возникающих в связи с предоставлением разрешений на осуществление деятельности и контролем за соблюдением ее правил.

Диссертантом также систематизированы властные участники разрешительной системы и изучены исторические этапы становления и развития российского законодательства о разрешительной системе. Раскрыты причины, способствующие нарушению законов в сфере разрешительной системы, и предложены пути его совершенствования, что в итоге позволило автору сформулировать авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, а также разработать теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе. Автором также предложено закрепить за прокурорами проведение антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов на все формы разрешительной деятельности, что позволит повысить эффективность противодействия коррупции и установлению административной ответственности должностных лиц за несоблюдение требований законодательства при осуществлении разрешительных процедур. Также предпринята попытка обосновать необходимость совершенствования порядка участия прокуроров на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, и разработаны научные положения, по направлению совершенствованию правовой и организационной основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе. Разработаны и предложены научно обоснованные рекомендации по оптимизации деятельности прокурорского надзора в разрешительной сфере. Предложены проекты модельного закона «О разрешительной системе в сфере предпринимательской деятельности», структуры Федерального закона «О разрешительной системе в сфере предпринимательской деятельности» и ряд иных законодательных актов.

Следует отметить, что диссертант провела и свои эмпирические исследования по указанному вопросу, где ей изучались статистические,

информационно-аналитические и иные материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе справки, информации, обзоры, материалы проверок исполнения законов, статистические формы «П», «ОН», «К», акты прокурорского реагирования за период с 1995 по 2013 г., аналитические доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, аналитические материалы Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества независимых государств, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, международных организаций, органов исполнительной власти.

По разработанным автором специальным анкетам проведен опрос более одной тысячи работников органов прокуратуры и более полутора тысяч граждан по вопросам, связанным с разрешительным регулированием предпринимательской деятельности, а также иным вопросам, имеющим отношение к теме диссертационного исследования. Используемые в работе статистические и фактические данные, полученные в ходе проведенного анкетирования, составляют важную часть системы аргументов автора и обеспечивают достоверность выводов и обоснованность выдвигаемых ею предложений.

С учетом изложенного диссертационное исследование Н.В. Субановой представляет определенную теоретическую и практическую значимость, поскольку вносит определенный вклад в обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора, а разработанный комплекс предложений и рекомендаций позволит создать условия для повышения ее эффективности.

Автореферат диссертации подготовлен хорошим и доступным для понимания научным языком, логически правильно построен. Его содержание и научных публикаций по теме исследования позволяют квалифицировать диссертацию Н.В. Субановой как самостоятельное монографическое завершённое исследование, заслуживающее положительной оценки, как по своему научному уровню, так и с точки зрения ее практической значимости. Результаты диссертационного исследования можно определить как новое научное направление, имеющее существенное значение для прокурорской деятельности.

Изложенные в исследовании положения, выводы, предложения имеют теоретическую и практическую значимость и могут быть использованы в ходе дальнейших научных разработок и исследований.

Ни в коей мере не ставя под сомнение творческую самостоятельность автора, отметим, что ее положения следует подвергнуть определенной критике, так как в них присутствует ряд дискуссионных моментов,

касающихся дальнейшей научной разработки автором рассматриваемых проблем. Более подробно, останавливаясь на содержательной части реферата, стоит отметить следующее:

1. В автореферате отмечено проведение диссертантом эмпирических исследований, посредством изучения статистики, анкетирования, изучения документов прокурорской практики. В то же время на основе полученных результатов не отмечено, что составило методологическую базу и методы исследования (статистический метод, сравнительно-правовой, метод системно-исторического анализа, системно-структурный метод и др.).

2. В первом параграфе первой главы автореферата «Теоретические основы разрешительной системы: понятие, административно-правовой механизм, обеспечение законности», автором отмечается необходимость дальнейшего исследования форм разрешительной системы, что обусловлено их доктринальной сложностью и не достаточной изученностью. В то же время в положениях, выносимых на защиту, эти новые формы автором нигде не отражены, а лишь систематизированы властные участники разрешительной системы, осуществляющие разрешительную деятельность.

3. Во втором параграфе первой главы «Генезис формирования законодательства о разрешительной системе» диссертантом указывается на наличие схожих проблем в разрешительной системе в различные исторические периоды времени, связанные с избыточным административным усмотрением, сложностью и отсутствием надлежащей регламентацией разрешительных процедур. Однако не раскрыто, какие средства и методы применялись в различные исторические периоды времени по их совершенствованию и как их можно применить в настоящий момент.

4. В первом параграфе второй главы «Возникновение, становление и развитие прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе» исследуются наиболее важные исторические периоды становления и развития прокуратуры в целях уяснения объективных закономерностей, характерных особенностей и существа прокурорско-надзорной деятельности по обеспечению законности осуществления разрешительной системы. Как нам представляется, целесообразным было бы объединить в единое целое второй параграф первой главы и первый параграф второй главы, ибо становление и развитие законодательства о разрешительной системе напрямую связано со становлением и развитием органов прокуратуры, так как именно данный орган на протяжении исторического периода времени осуществлял указанный вид деятельности.

5. В первом параграфе третьей главы указывается на необходимость определения основных и вспомогательных направлений прокурорского

надзора за исполнением законов о разрешительной системе, в тоже время в положениях, выносимых на защиту, они хотя и указываются, однако не конкретизируются, какие из них являются основными, а какие вспомогательными.

Указанные замечания носят частный дискуссионный характер, не оказывая при этом принципиального влияния на общую положительную оценку самой работы и общий положительный вывод о научной и практической ценности и значимости проведенного исследования.

Вывод: диссертация Натальи Викторовны Субановой на тему: «Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе», является завершенной научно-исследовательской работой, содержащей в себе разрешение поставленных автором перед собой задач, имеющих научное и практическое значение в прокурорской и правозащитной деятельности, что в свою очередь, в достаточной мере отвечает предъявляемым требованиям подобного рода научных работ, а ее автор заслуживает присуждения 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.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры уголовного процесса Академии СК России, кандидатом юридических наук, подполковником юстиции А.А. Ильюховым и обсужден на заседании кафедры уголовного процесса Академии СК России.

И.о. ректора Академии
Следственного комитета
Российской Федерации
генерал-майор юстиции
кандидат юридических наук

10 июля 2014 г.



А.М. Багмет