

В Диссертационный совет  
ФГБОУ ВО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»  
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1

### ОТЗЫВ

Члена диссертационного совета – официального оппонента  
на диссертацию Усольцевой Зои Андреевны  
«Судебный нормоконтроль в сфере тарифного регулирования»,  
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических  
наук по специальности 5.1.3  
«Частно-правовые (цивилистические) науки»

Диссертационное исследование Усольцевой З.А. выполнено на актуальную в юридической науке и процессуальной правовой науки в сфере административного судопроизводства, гражданского и арбитражного процессов. Актуальность определяется значимостью проблемы судебного нормоконтроля в целом, а также тем, что от тарифного регулирования деятельности ресурсоснабжающих организаций зависит не только жизнеобеспечение граждан, но и эффективное развитие экономики и установление разумного баланса интересов потребителей и поставщиков коммунальных ресурсов. Особый подход к регулированию данной сферы правовых отношений связан также с тем, что основными поставщиками и производителями коммунальных ресурсов являются в основном естественные монополии, а значит, практически невозможно применение рыночных механизмов регулирования цен в этой сфере, и основным регулятором выступает тарифное регулирование соответствующими государственными органами.

Поскольку тарифное регулирование затрагивает права граждан и организаций, необходим судебный контроль за законностью принятия соответ-

ствующих актов в сфере тарифного регулирования, то есть установление порядка обжалования заинтересованными лицами нормативных актов, устанавливающих тарифы.

Об актуальности исследования свидетельствуют статистические данные, согласно которым оспаривание тарифных предписаний составляет более трети от всех дел, относящихся к судебному нормоконтролю, и число таких дел растет. Следовательно, необходимо не только выяснить причины, по которым значительное число нормативных актов, устанавливающих тарифы, отменяется в судебном порядке, но и выявить процессуальные особенности оспаривания нормативных актов в сфере тарифного регулирования с учетом их специфики.

Надлежащее функционирование в сфере коммунального обеспечения, включая доступность и обоснованность размера оплаты за соответствующие ресурсы, затрагивает важнейшую сферы жизни граждан и развития экономики, поэтому необходимы максимальные гарантии доступности судебной защиты.

В контексте общего права на судебную защиту возможность оспаривания нормативно-правовых актов является достаточно новым процессуальным институтом, который нуждается в развитии и совершенствовании.

Диссертация Усольцевой З.А. является первым специальным комплексным исследованием проблемы нормоконтроля в сфере тарифного регулирования, ранее эти вопросы лишь затрагивались в работах, посвященных нормоконтролю.

Усольцевой З.А. была поставлена и достигнута цель определения оптимальной процессуального порядка оспаривания нормативных тарифных предписаний. Решены и все основные задачи, сформулированные для исследования: аргументирована правовая природа актов, устанавливающих тарифы; определены основания для проверки нормативных актов, устанавливающих тарифы, в судебном порядке; выявлены процессуальные особенности рассмотрения дел о нормоконтроле в сфере тарифного регулирования; вынесены предложения по совершенствованию правового регулирования и практики применения по делам о проверке законности нормативных актов, устанавливающих тарифы.

Работа имеет достаточную научную и эмпирическую основу и показывает умение автора анализировать законодательство.

Новизна диссертационного исследования Усольцевой З.А. определяется прежде всего самой постановкой проблемы и средствами ее разрешения. Диссертация является первым комплексным исследованием проблемы судебного контроля в сфере тарифного регулирования. Автором доказана нормативно-правовая природа актов, устанавливающих тарифы (цены) на коммунальные услуги, проанализирована правовая природа конфликтов в сфере тарифного регулирования. Особую значимость и новизну имеют выводы автора относительно оснований для признания недействующими актов в сфере тарифного регулирования. Проведенное исследование позволило представить систему и особенности судебного рассмотрения дел о контроле за законностью нормативных актов в сфере тарифного регулирования. Комплексный характер исследования позволил Усольцевой З.А. выявить все возможные способы защиты в сфере тарифного регулирования, особенности как прямого, так и косвенного нормоконтроля.

Теоретическая значимость диссертации Усольцевой З.А. определяется развитием научных представлений об институте судебного нормоконтроля в целом и особенностях судебного контроля в сфере тарифного регулирования. Выводы и положения развивают вопросы о лицах, участвующих в деле, доказывании, требованиях к судебному решению. Все это не только обеспечивает системное понимание правовой природы и процессуальных особенностей дел о контроле за законностью в сфере тарифного регулирования, но и позволяет наметить вопросы, требующие дополнительного исследования института судебного нормоконтроля в целом.

Особо следует отметить вывод о том, что при установлении законности нормативного правового акта в сфере тарифного регулирования в предмет доказывания необходимо включать экономическую обоснованность тарифа.

Практическое значение диссертационного исследования Усольцевой З.А. состоит прежде всего в предложениях по совершенствованию законодательства и судебной практики. Особо следует выделить предложение по введению обязательной досудебной процедуры и обязательного привлечения в

процесс представителей регулирующих органов. А также значимым представляется вопрос о дополнительных требованиях к судебному решению по делам, в которых имеет место косвенный нормоконтроль.

Диссертационное исследование Усольцевой З.А. прошло необходимую апробацию результатов исследования, о чем свидетельствуют научные публикации автора и выступления с докладами на конференциях. Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 9 научных статьях, 7 из которых – в ведущих рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ для опубликования основных результатов исследований, и было 10 докладов на научных конференциях в различных регионах.

Структура работы способствует раскрытию темы и отражает все необходимые вопросы.

Особо следует выделить следующие научные выводы и положения, обоснованные Усольцевой З.А. в диссертации.

Так, в параграфе 1 главы 1 о правовой природе нормоконтроля в отношении актов тарифного регулирования Усольцева З.А. анализирует многочисленные точки зрения относительно судебного нормоконтроля и на основе их критического осмысления делает основополагающие выводы о том, что признание незаконным тарифного регулирования неизбежно влечет наступление определенных экономических последствий как для потребителя, так и для организации, осуществляющей соответствующие услуги, поэтому имеет место правовой конфликт. Обращено внимание на то, что в сфере тарифного регулирования важен не только прямой, но и косвенный нормоконтроль, который осуществляется при рассмотрении соответствующих дел в порядке гражданского или арбитражного процесса. На основе этого Усольцева З.А. обосновывает свое авторское определение прямого и косвенного нормоконтроля в сфере тарифного регулирования, выделяя в качестве общего признака двух видов нормоконтроля проверку законности нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы (цены, нормативы потребления).

Исследуя в параграфе 2 главы первой предмет нормоконтроля, Усольцева З.А. делает обоснованный вывод о нормативном характере актов, устанавливающих тарифы, поскольку они адресованы неопределенному кругу лиц и рассчитаны на неоднократное применение. Данный вывод можно считать

ключевым для всей проблемы, поскольку только это дает основание для использования правил административного судопроизводства для контроля за законностью таких актов. Заслуживают внимания и терминологические уточнения терминов, которые используются в тарифном регулировании. Заслуживает внимание и указание на то, что базовыми принципами для законодательного регулирования тарифов являются определение экономической обоснованности планируемой себестоимости и прибыли и недискриминационный доступ к соответствующим услугам. Актам в сфере тарифного регулирования присущи все признаки нормативного правового акта, и прежде всего, как обоснованно утверждает Усольцева З.А., им присуща нормативность. Важным представляется вывод о том, что на свойство нормативности не влияет, что акты в сфере тарифного регулирования могут иметь определенный срок действия и устанавливаться для конкретных поставщиков услуг.

Анализируя в параграфе 4 главы первой процессуальную форму контроля за законностью актов в сфере тарифного регулирования, Усольцева З.А. обоснованно делает вывод, что наиболее оптимальной процессуальной формой по делам об оспаривании нормативных тарифных предписаний является прямой последующий судебный нормоконтроль. Этот вывод автор основывает на анализе судебной практики, а также зарубежного законодательства. Сам предмет спора, особенности сферы тарифных правоотношений, их субъектного состава, порядок возникновения, изменения и прекращения этих правоотношений в полной мере соответствуют такой форме разрешения конфликта, как прямой нормоконтроль. Нормоконтроль в сфере тарифного регулирования имеет особое значение, так как, в отличие от других нормативных правовых актов, которые распространяют свое действие на всех субъектов, но далеко не всегда уже применяются ко всем, акты о тарифах и ценах действуют, и чем раньше будет решен вопрос относительно их законности, тем меньший вред будет причинен имущественным правам потребителей, ведь признание акта недействующим имеет значение только с момента вступления решения в законную силу, следовательно, оплата, произведённая даже по явно завышенному тарифу, не будет компенсирована.

Рассмотрение особенностей судопроизводства по делам об оспаривании актов в сфере тарифного регулирования автор начинает с проблемы досудеб-

отнесено осуществление обязательной государственной регистрации нормативных правовых актов. Усольцева З.А. даже предлагает альтернативу: в порядке статьи 47 КАС РФ или третьим лицом, не заявляющим самостоятельных требований относительно предмета спора. В зависимости от конкретной ситуации возможно различное процессуальное положение соответствующего органа. Не вызывают сомнения и утверждения автора о том, что данные дела являются особыми случаями исков в защиту неопределенного круга лиц, а также о необходимости привлечения экспертов и специалистов.

В параграфе 4 главы второй автор дает анализ различных точек зрения на понятие предмета доказывания и выявляет его специфику по делам о нормоконтроле, и дает свое авторское понимание предмета доказывания. Следует согласиться с Усольцевой З.А. в том, что необходима единая форма нормативного правового акта, устанавливающего тарифы, поскольку соблюдение формы является важным признаком правовой нормы. Заслуживает внимание и четкое указание на распределение обязанности по доказыванию: так, административный ответчик должен доказать наличие у него соответствующих полномочий; соблюдение процедуры принятия акта; экономическую обоснованность; соответствие акта тарифного регулирования нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Представляется целесообразным предложение Усольцевой З.А. о принятии на уровне высших судебных инстанций рекомендаций о необходимости назначения экспертизы для установления экономической обоснованности тарифов.

Практически значимыми являются выводы автора в параграфе 6 главы второй о необходимости законодательного закрепления обязанности должностного лица или органа, чей акт признан недействующим, письменно уведомить суд в установленные сроки об отмене или изменении соответствующего акта. Следует согласиться с тем, что решение по делу о признании акта тарифного регулирования не должно иметь обратной силы в силу действия принципа правовой определенности.

Учитывая особую социальную значимость актов тарифного регулирования, Усольцева З.А. обоснованно предлагает направлять копии судебных решений прокурору и контролирующим органам.

В главе третьей автор дает сравнительный анализ прямого и косвенного нормоконтроля и обосновывает главное различие, состоящее в том, признание

нормативного тарифного предписания незаконным в рамках косвенного судебного нормоконтроля не исключает этот акт из сферы тарифного регулирования и не возлагает обязанность по его отмене или изменению, а следовательно, этот акт должен в последующем подлежать судебному контролю в порядке главы 21 КАС РФ. Поэтому значимым является предложение Усольцевой З.А.: внести дополнение в нормы о приостановлении производства по делу, установив, что при обнаружении незаконности акта тарифного регулирования при рассмотрении гражданского правового спора необходимо предложить обратиться в суд в порядке административного судопроизводства, а для этого приостановить производство по рассматриваемому спору. Такое правило представляется неким аналогом приостановления в случае обращения судьи с запросом в Конституционный Суд РФ.

Диссертация содержит еще много интересных положений, развивающих процессуальную науку и способствующих эффективному правоприменению.

Вместе с тем в диссертации Усольцевой З.А. содержится ряд положений, которые носят дискуссионный характер, требуют дополнительной аргументации уточнения и пояснения.

1. Завершающим выводом параграфа 3 главы первой является утверждение автора о том, что оспаривание нормативных тарифных предписаний должно быть отнесено к компетенции арбитражных судов, поскольку деятельность в сфере поставки коммунальных услуг является экономической, и должна быть предусмотрена отдельной главой III Раздела АПК РФ. Данное положение в определенной степени противоречит выводу 3, выносимому на защиту, где указано, что характер материальных правоотношений в сфере тарифного регулирования обосновывает отнесение дел об оспаривании нормативных тарифных предписаний к административному судопроизводству.

Экономическое содержание имеют многие нормативные правовые акты, особенно регулирующие непосредственно предпринимательскую деятельность, но все дела о нормоконтроле, кроме относящихся к подсудности Суда по интеллектуальным правам, были отнесены к административному судопроизводству. Позиция Усольцевой З.А. – это, по сути, предложение «открыть ящик Пандоры», поскольку нелогично передать судебный контроль только за этой категорией дел в арбитражный суд, а не обжалование всех нормативных

присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 1 октября 2018 года, с изменениями от 26 мая 2020 года), а также пп. 2.1, 2.2, 2.4 Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 20 сентября 2019 года № 02-1049, а ее автор – Усольцева Зоя Андреевна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.3 «Частно-правовые (цивилистические) науки».

Официальный оппонент,  
член диссертационного совета РАНХиГС,  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры судебной власти  
и правоохранительной деятельности  
Тверского государственного университета,  
Заслуженный юрист Российской Федерации



Л.В. Туманова

«03» октябре 2022 года

Адрес места работы:

170000, Тверь, ул. Желябова, 33, Rector@tversu.ru

Контактный телефон: 89056027884, tumanova\_lida@mail.ru

Подпись Тумановой Л.В. заверяю.

Врио ректора Тверского  
государственного университета



С.Н. Смирнов