

В Диссертационный совет
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82-84

ОТЗЫВ

председателя диссертационного совета
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации Зайцева Владимира Васильевича
на диссертацию Усольцевой Зои Андреевны на тему «Судебный
нормоконтроль в сфере тарифного регулирования», представленной на
соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.3 – частно-правовые (цивилистические) науки

Судебный нормоконтроль представляет собой эффективное средство обеспечения законности в нормотворческой деятельности публичных органов и должностных лиц и является одним из проявлений контрольных функций судебной власти.

Несмотря на возрастающий интерес к институтам судебного контроля в современной юридической науке, многие аспекты реализации контрольной функции судов нуждаются в дополнительной проработке и формировании единых научных подходов к разрешению проблем, возникающих в процессе правоприменения, а также в процессе законотворческой деятельности.

Представленная на защиту диссертация Усольцевой З.А. посвящена исследованию института судебного нормоконтроля в сфере регулирования тарифов, цен и нормативов потребления. Работа направлена на развитие общетеоретических научных положений о судебном нормоконтроле. Исследование позволило автору определить правовую природу нормативных актов, устанавливающих тарифы (цены) на коммунальные услуги, проанализировать правовую природу юридического конфликта, возникающего в сфере нормативного тарифного регулирования, определить оптимальную процессуальную форму для их разрешения, а также сформулировать ряд предложений по совершенствованию процессуального законодательства.

Актуальность темы не вызывает сомнений, она убедительно обоснована во введении работы, где автором справедливо отмечено, что возможность заинтересованного лица обжаловать принятые публичными органами и их должностными лицами нормативные правовые акты в сфере тарифного регулирования, является неотъемлемой составляющей права на судебную защиту.

В ходе работы над диссертацией автором был поставлен ряд задач, направленных на осуществление комплексного анализа института судебного нормоконтроля за нормативными тарифными актами, а также определение наиболее оптимальной процессуальной процедуры их оспаривания.

Научная новизна диссертационного исследования определяется, прежде всего, постановкой проблемы и средствами ее разрешения. Попытка Усольцевой З.А. сформулировать свои представления о совершенствовании процессуальных аспектов судебного нормоконтроля в сфере тарифного регулирования позволяет говорить о личном вкладе автора в науку.

Автором определен предмет судебного нормоконтроля в сфере тарифообразования; выявлена правовая природа актов, устанавливающих тарифы; изучены объективные закономерности, определяющие процессуальную форму судебного нормоконтроля в сфере тарифного регулирования; исследована действующая процессуальная форма и сформулированы предложения по ее совершенствованию; определены основания судебной проверки нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы (цены); исследован вопрос о возможности судебного оспаривания утративших силу и не вступивших в силу нормативных тарифных предписаний; определен состав субъектов судебного оспаривания нормативных правовых актов в административном судопроизводстве; очерчен предмет доказывания по делам об оспаривании нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы и цены; обоснована специфика содержания судебного решения по делам рассматриваемой категории и особенности исполнения судебных актов по делам данной категории.

В результате проведенного анализа сформулировано 7 положений, выносимых на защиту. Все положения, выносимые на защиту, сформулированы автором самостоятельно и обладают научной новизной.

Усольцева З.А. в диссертации дискутирует с рядом положений, выдвинутых в литературе, о том, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов вообще не проводится процессуальное доказывание и приходит к выводу о том, что доказывание по этой категории дел проводится с помощью письменных документов, свидетельских показаний, заключения эксперта, и иных средств доказывания. Включение в предмет доказывания экономической обоснованности, как элемента законности установленного тарифа, предполагает использование специальных средств доказывания (например, экспертное заключение по вопросу экономической обоснованности тарифа и отдельные документы из материалов тарифного дела (расчеты необходимых затрат, таблицы расчетов, пояснительные записки и проч.). Также обосновывается возможность привлечения в процесс специалиста для консультаций по вопросам экономической обоснованности тарифа и иных вопросов, требующих специальных познаний в сфере тарифного регулирования.

Анализируя судебную практику по рассматриваемой категории дел, автор приходит к выводу, что одним из наиболее распространенных оснований для признания нормативного тарифного решения недействующим, является признание его экономически необоснованным. Соискателем сформулированы основания для признания тарифного предписания экономически необоснованным.

В диссертации очерчен круг участников производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов, выявляются некоторые особенности их состава и их правового положения применительно к делам об оспаривании тарифов. Автор обосновывает необходимость привлекать к участию в деле в качестве заинтересованного лица федеральный орган государственного регулирования тарифов и цен или его территориальных органов. Представляется, что такой вывод автора является обоснованным и направлен,

прежде всего, на улучшение администрирования в сфере тарифного регулирования, а также на усиление контроля со стороны полномочного федерального органа исполнительной власти.

Вызывает интерес раздел, посвященный оспариванию утративших силу и не вступивших в силу нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы. Исследование данной проблемы представляется весьма актуальным, поскольку, как отмечает автор, для тарифных предписаний свойственно так называемое «переживание закона», что порождает некоторые вопросы, которые и были проанализированы в рамках представленного на защиту исследования.

Вместе с тем, ряд выводов, к которым пришла Усольцева З.А., являются дискуссионными и требуют дополнительной аргументации и проработки.

1. В параграфе 5 Главы II диссертации обосновывается необходимость усилить превентивный ведомственный контроль со стороны Федеральной антимонопольной службы России за законностью тарифных нормативных актов, заключающийся в проверке проекта нормативного тарифного акта на стадии принятия и согласования, то есть до его официального опубликования и вступления в силу. При этом тема диссертационного исследования ограничена *судебным* нормоконтролем и, следовательно, подобные выводы выходят за рамки предмета изучения. Наличие выводов о *ведомственном* нормоконтроле и рекомендаций по его совершенствованию, несмотря на свою обоснованность и практическую значимость, выходят за рамки обозначенной темы.

2. Представляется дискуссионным вывод автора о том, что что судебное решение, вынесенное по делу об оспаривании нормативного правового акта (в том числе устанавливающего тарифы и цены), является актом «правоприменительного правотворчества». Такая позиция вызывает ряд вопросов, поскольку не ясна целесообразность наделения отдельных видов судебных решений свойствами правотворческого акта («суд не создает, а применяет право»). Обозначенная позиция соискателя требует дополнительной аргументации.

В работе диссертант формулирует ряд практических рекомендаций по совершенствованию процессуального законодательства и правоприменительной практики. Так, например, Усольцева З.А. приходит к выводу, что признание тарифного решения незаконным в рамках косвенного нормоконтроля не исключает его из нормативного правового регулирования, не возлагает на госрегулятора обязанность отменить или изменить незаконный тариф либо принять заменяющий акт. В связи с чем соискатель формулирует рекомендацию о целесообразности направлять копию вступившего в силу судебного решения в адрес регулирующего органа, принявшего (издавшего) такой акт, с разъяснением необходимости привести тарифное предписание в соответствие с действующим законодательством, а также в органы прокуратуры с целью инициирования ими процедуры оспаривания тарифного акта в рамках процедуры прямого нормоконтроля. Такие предложения, безусловно, являются практически значимыми и заслуживают поддержки.

Данные замечания не влияют на общую положительную оценку представленной на защиту работы и лишь подтверждают актуальность и значимость выбранной темы.

Диссертационное исследование осуществлено на базе научных методов познания. Работа обладает четкой структурой, внутренним единством, сформулированные в ней выводы и положения аргументированы, обладают научной новизной, имеют теоретическое и практическое значение и свидетельствуют о личном вкладе автора в процессуальную науку.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация Усольцевой Зои Андреевны «Судебный нормоконтроль в сфере тарифного регулирования» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития юридической науки и практики, что соответствует требованиям 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 ФГБОУ

ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 7 декабря 2021 года № 02-1336, а автор диссертационного исследования Усольцева Зоя Андреевна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.3 – частно-правовые (цивилистические) науки.

Председатель диссертационного совета
РАНХиГС, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой правового
обеспечения рыночной экономики Высшей
школы правоведения РАНХиГС



В.В. Зайцев

«10» октября 2022 г.