

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

ОТЗЫВ

**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**

Тарифное регулирование прямо затрагивает интересы самых различных потребителей (как юридических лиц, так и граждан), регулируя условия предоставления социально значимых (коммунальных) услуг, и тем самым соотносится с конституционными положениями, рассматривающими Российскую Федерацию как социальное государство (статья 7) и требующими создания условий для взаимного доверия государства и общества (статья 75¹). Таким образом, установление цен на коммунальные услуги требует от регулятора серьезных усилий, направленных на учет интересов всех участников тарифного регулирования: производителей, поставщиков и потребителей коммунальных ресурсов. Как верно замечает автор, производители и поставщики коммунальных ресурсов нередко являются естественными монополиями (с. 4), что требует от государства осуществления в рассматриваемой сфере надлежащего контроля, к субъектам которого традиционно относятся органы судебной власти, компетентные рассматривать соответствующие споры. Наконец, рассматриваемая сфера является наиболее чувствительной в случае применения повышенных инфляционных коэффициентов, в связи с чем одной из основных задач регулятора является соблюдение баланса интересов генерирующих, а также гарантирующих предприятий и потребителей коммунальных ресурсов.

Изложенное убедительно свидетельствует в пользу актуальности и востребованности диссертации Зои Андреевны Усольцевой, и в целом научных изысканий в сфере тарифного регулирования.

Отмеченные факторы и обстоятельства надлежащим образом учтены автором при определении объекта и предмета исследования. Они также предопределили постановку его цели и задач. Структура работы (введение, три главы, включающие десять параграфов, и заключение) отвечает поставленным цели и задачам, и способствует полному и обстоятельному раскрытию темы исследования. Автор выработал логичную структуру работы, и строго выдержал ее при оформлении исследования.

Диссертация представляет собой самостоятельную законченную работу, и обладает внутренним единством. Научно-квалификационная работа З.А. Усольцевой имеет надлежащую теоретическую и эмпирическую основы. Обоснованность и достоверность полученных автором результатов подтверждаются точным выбором методологии исследования, основанной на общенаучных и специальных методах научного познания правовых явлений, апробацией на международных научных конференциях и в ходе учебных занятий. Внутренний библиографический перечень указывает на кропотливый и глубокий труд автора.

Аргументация выводов исследования характеризуется корректным использованием современной методологии, эмпирическим обоснованием выявленных закономерностей нормоконтрольной деятельности судов общей юрисдикции в сфере тарифного регулирования.

Анализ судебной практики приводит автора к обоснованному выводу о том, что судебные решения, вынесенные по делам об оспаривании нормативно-правовых актов, устанавливающих цены или нормативы потребления, обладают существенной спецификой, связанной с их правовыми последствиями, а также процедурой их исполнения.

Исследование во многом ориентировано на практическое применение его результатов, следовательно, приведенные в нем рекомендации могут быть реализованы в деятельности судов непосредственно (см., напр., доводы о

необходимости оценки дополнительных материалов, привлечения к участию в деле специалиста, эксперта для определения экономической обоснованности тарифа, с. 151-153 и др.). Соискателем обосновано мнение о том, что специфика доказательственной деятельности сторон по делам об оспаривании тарифных нормативных правовых актов во многом обусловлена необходимостью включения в предмет доказывания экономической обоснованности тарифа как элемента законности его содержания. Определен перечень необходимых доказательств по рассматриваемой категории дел. В работе детально проанализирована действующая процедура оспаривания нормативных тарифных предписаний. При этом автор не ограничивается теоретическими построениями, предлагая собственные варианты совершенствования законодательного регулирования (приложения № 1 и № 2).

Убедительными представляются доводы автора о необходимости введения обязательной досудебной процедуры оспаривания тарифа в антимонопольном органе (с. 101-104), дополнительном исследовании вопроса о принудительном исполнении судебных постановлений по делам рассматриваемой категории (с. 188-191).

В то же время представленная к защите работа способствует развитию общетеоретических научных положений о судебном нормоконтроле. В работе представлен авторский подход к пониманию предмета судебного нормоконтроля в сфере тарифного регулирования. Судебный нормоконтроль за тарифными предписаниями определяется как одно из проявлений контрольной функции судебной власти. Особое внимание уделено правовой природе юридического конфликта, связанного с изданием нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования, а также характеру, отраслевой принадлежности и субъектному составу правоотношений, в рамках которых возникает этот конфликт. Автор анализирует объективные закономерности, позволяющие выбрать наиболее оптимальную процессуальную форму контроля за законностью нормативных тарифных предписаний.

Примечательно изучение косвенного нормоконтроля, который рассматривается в качестве контрольной деятельности суда, заключающейся в

отказе от применения незаконного нормативного тарифного решения при рассмотрении судом гражданского или административного спора. Сформулирован ряд рекомендаций прикладного характера, направленные на совершенствование процедуры косвенного нормоконтроля.

Таким образом, в ходе исследования автором получены выводы, отвечающие критериям научной новизны, практической значимости и применимости. Содержание работы и ее оформление не вызывают нареканий.

Как и любое научное исследование, представляемая к защите работа содержит положения, которые, возможно, нуждаются в дополнительной аргументации или пояснениях со стороны автора в ходе публичной защиты.

Так, автор определяет судебный контроль в сфере нормативного тарифного регулирования как «процессуальную деятельность суда, направленную на проверку законности нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы (цены, нормативы потребления), осуществляемую в рамках специальной процедуры (прямой нормоконтроль), а также осуществляемую судами общей юрисдикции или арбитражными судами при рассмотрении иных дел, не связанных с оспариванием нормативных тарифных актов, в ходе которых суд проверяет законность подлежащих применению тарифов (косвенный нормоконтроль)» (с. 30). Такое определение, на первый взгляд, исключает осуществление контроля в сфере тарифного регулирования со стороны Конституционного Суда Российской Федерации. Между тем, методологические вопросы, связанные с установлением, например, цен на коммунальные услуги (постановления от 27 апреля 2021 года № 16-П, от 31 мая 2021 года № 24-П) или порядка расчетов с ресурсоснабжающей организацией в случае банкротства должника, осуществляющего эксплуатацию опасного производственного объекта (Постановление от 1 февраля 2022 года № 4-П). В связи с этим хотелось бы уточнить позицию автора о том, осуществляет ли судебный нормоконтроль в рассматриваемой сфере Конституционный Суд Российской Федерации, и если нет (как это следует из предложенного определения), то какое место его акты занимают в системе такого нормоконтроля?

Вывод автора на с. 104 о том, что «целесообразность установления обязательного административного досудебного порядка рассмотрения дел об оспаривании нормативных тарифных решений обосновывается необходимостью исключения из судебной юрисдикции явно бесспорных дел», как представляется, нуждается в дополнительном комментарии. Сам факт расхождения позиции заявителя (будущего истца) с регулированием, представленным в нормативном тарифном решении, как представляется, указывает на наличие в таком случае спора. Соглашаясь с заявленной автором целью – снижением нагрузки на судебную систему благодаря административному разрешению ситуаций, не связанных с надлежащим образом обоснованным оспариванием нормативного акта, должны отметить, что несогласие с подобными административными актами может стать предметом самостоятельного судебного спора.

На с. 167 соискатель указывает, что «вопрос о возможности повторного оспаривания нормативного правового акта не должен возникать, поскольку презюмируется полнота судебной проверки и, соответственно, отсутствие оснований для его повторной проверки». Однако в реальности не исключаются случаи, когда при рассмотрении дела об оспаривании нормативного тарифного акта, суд проверил акт не в полном объеме и не по всем основаниям. Возможно ли в таком случае исправление этой, фактически, судебной ошибки путем инициирования нового обращения об оспаривании нормативного акта?

Отмеченные вопросы, постановка которых является своеобразным долгом автора отзыва, безусловно, не влияют на итоговый вывод о ценности исследования Зои Андреевны Усольцевой. Диссертация «Судебный нормоконтроль в сфере тарифного регулирования» является самостоятельной и цельной научно-квалификационной работой, в которой разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в сфере частноправовых (цивилистических) наук, содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития юридической науки и практики.

Диссертация Зои Андреевны Усольцевой «Судебный нормоконтроль в сфере тарифного регулирования» отвечает всем требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а также 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, Зоя Андреевна Усольцева, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.3 «Частно-правовые (цивилистические) науки».

Кандидат юридических наук,
ведущий советник
Управления международных связей и обобщения
практики конституционного контроля
Конституционного Суда Российской Федерации

П.Ю. Ултургашев

«10» октября 2022 г.

Контактные данные:

Тел.: +7 903 142 92 26; e-mail: p.ulturgashev@mail.ru

Адрес места работы: 190000, г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, д. 1,
Конституционный Суд Российской Федерации

Подпись П.Ю. Ултургашева удостоверяю:

«10» октября 2022 г.

Главный специалист 3 разряда
Управления государственной службы
и кадров Конституционного Суда
Российской Федерации

В.В. Долгих

