

ОТЗЫВ

официального оппонента Юрия Николаевича Старилова о диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук Овчаровой Елены Владимировны на тему «Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов» по специальности 12.00.14 – «Административное право; административный процесс»
(М., 2021. – 511 с.)

Актуальность исследования. Представленная на официальный отзыв докторская диссертация Е. В. Овчаровой выполнена на актуальную тему науки российского административного права – административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов. В связи с проводимой в стране регуляторной реформой, реформой контрольно-надзорной деятельности и реформой административной ответственности прежние концептуальные подходы к административному принуждению требуют пересмотра. Особенно это касается такой чувствительной для общества и государства области как область налогов и сборов. В последние три десятилетия отечественные юридическая наука и практика активизировались на пути, с одной стороны, системного противодействия нарушениям налогового законодательства, а, с другой стороны, систематизации, унификации и кодификации мер административного принуждения за нарушения налогового законодательства в направлении их либерализации. Свое место в междисциплинарном, межотраслевом подходе в этом направлении определяет и административное право России. Одним из первых крупных системных исследований в данной области является диссертация Е. В. Овчаровой. В самом названии исследования звучит четкий предметно-методологический посыл – административное принуждение рассматривается в нём в качестве элемента механизма правового регулирования в области налогов и сборов и применительно исключительно к нарушению налогового законодательства, в

рамках института административной ответственности. При этом используются приёмы и средства административно-правовой теории и практики. Задача для ученого-административиста не из лёгких: необходим чётко выверенный алгоритм исследовательских суждений с минимальным применением общих положений и максимальным задействованием конкретных ключевых положений. Это даёт шанс исследователю вести разработку системных проблем административного принуждения в области налогов и сборов методами и средствами административного права на уровне системных подходов в изучении и эффективном применении административного принуждения в области налогов и сборов, известных отраслям как публичного, так и частного права. Одновременно такой подход способствует разработке собственно административно-правовых индикаторов повышения эффективности административного принуждения в области налогов и сборов, совершенствуя тем самым общегосударственную правовую систему предупреждения и пресечения нарушений налогового законодательства и злоупотреблений субъективным налоговым правом. В результате проведенного административно-правового исследования системы административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов диссертант убежден в необходимости создания и внедрения либеральной модели административного принуждения в области налогов и сборов путем систематизации, унификации и кодификации соответствующего административно-правового регулирования в рамках института административной ответственности при проводимой в стране регуляторной реформе, реформировании контрольно-надзорной деятельности и административной ответственности с учётом цифровизации и автоматизации (С. 17–18).

Общие достоинства диссертации. К общим достоинствам исследования можно отнести следующее. Первое. Главное достоинство настоящей диссертации заключается в том, что она является одним из первых крупных системных и предметных административно-правовых исследований

роли науки и практики административного права России в обеспечении эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов. Исследование позволяет конкретизировать рамки общественных отношений, составляющих предмет административного права в названной области; административно-правовые методы и формы противодействия нарушениям налогового законодательства в рамках административного процесса; отграничить административно-правовое регулирование административного принуждения как элемента механизма правового регулирования в области налогов и сборов от отраслевого налогово-правового регулирования иных его элементов; конкретизировать место науки административного права в механизме правового регулирования в области налогов и сборов и междисциплинарном исследовании принуждения в области налогов и сборов.

Второе. Чёткость и оригинальность целевых установок. Цель исследования – «создание концепции эффективной системы административного принуждения в качестве вспомогательной регулирующей функции в механизме правового регулирования налогообложения в условиях либерализации правовой системы и цифровизации налоговой системы» (С. 10). Для достижения настоящей цели формулируются двадцать четыре взаимоувязанных задачи, которые являются ориентирами для исследователя (С. 10–13). В фокусе цели и задач находится создание концепции либеральной модели административного принуждения в области налогов и сборов, которая составляет предмет отрасли административного права.

Третье. Интеграционный подход к исследованию сущности, форм, проявления, признаков, содержания и ролевого назначения ключевых положений диссертации, выражающийся в сопровождении исследования взаимоувязанным теоретическим, нормативным и эмпирическим обоснованием.

Четвертое. В качестве стержневой методологической основы исследования процесса закрепления либеральной модели административного

принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов в науке и практике российского административного права избран переход на каждой стадии исследования от общего к частному предмету исследования, конечным пунктом которого становится в качестве основной задачи института административной ответственности и законодательства об административных правонарушениях в механизме административно-правового регулирования в области налогов и сборов (предмет административного права) профилактика или предупреждение административных правонарушений путем внедрения эффективной системы налогового комплаенса (С. 244–268).

Пятое. Структура исследования подчинена его цели и характеризуется блоками предметно связанных вопросов параграфов, из которых состоят главы диссертации. Методологической основой при этом является развитие мысли от общего к частному в процессе написания диссертации. Последовательность исследовательской мысли внешне выражается в логическом структурировании содержания диссертации. По результатам анализа вопросов каждого из блоков автор приходит к промежуточным выводам с изложением своей позиции и предложений. Такой исследовательский подход предоставляет автору возможность, с одной стороны, выделять ключевые положения работы, а с другой стороны, удерживать в единой исследовательской линии комплексный материал. Исходным пунктом является исследование юридической наукой, в том числе наукой административного права, сущности и основных черт развития научного знания об административном принуждении и особенностях его реализации в области налогов и сборов. Особое место отводится теоретическому обоснованию и раскрытию сущности либеральной модели административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов в условиях проводимой в стране регуляторной реформы (так называемой регуляторной гильотины) системы обязательных

требований, реформ контрольно-надзорной деятельности и административной ответственности.

В развитие упомянутых положений исследуются концепция и элементы механизма правового регулирования в области налогов и сборов и понятийно-категориальный аппарат административного принуждения в нём; регулирующая функция административного принуждения в области налогов и сборов, проблемы её соотношения с фискальной функцией налогообложения и комплексность её реализации; способы обеспечения эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения; основания классификации и система составов административных правонарушений налогового законодательства; административные правонарушения субъектов публичной власти в области налогов и сборов; административные правонарушения физических и юридических лиц против исполнения налоговых обязательств и против полномочий субъектов налогового администрирования; основания классификации и система мер административного принуждения за нарушения налогового законодательства; налоговый комплаенс как система предупреждения административных правонарушений; баланс комплекса мер административного принуждения за нарушения налогового законодательства в производстве по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов; административный процесс реализации мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства. Принципы административной ответственности рассматриваются автором диссертации как обеспечивающие единство института этой ответственности и как основополагающие правовые гарантии эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов. На финальной стадии исследования автор диссертации, следуя своему замыслу, разрабатывает и предлагает модель комплексного реформирования системы административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов. Успешная

реализация такой модели предполагает проведение основанной на риск-ориентированном подходе либеральной реформы налогового администрирования в рамках общей регуляторной реформы системы обязательных требований, публичного (государственного и муниципального) контроля и публично-правовой (административной и уголовной) ответственности.

Шестое. Исследование основано на достижениях научной доктрины административного принуждения и административной ответственности, механизма административно-правового регулирования, в том числе в области налогов и сборов, отечественной юридической науки, в том числе общей теории права, конституционного (государственного) права, административного права, финансового права, уголовного права и уголовного процесса, гражданского права и гражданского процесса, иных отраслей права; науки международного права и правовой науки отдельных зарубежных стран. Широко применяются нормативные правовые и правоприменительные источники России и зарубежных стран. Некоторые зарубежные научные и правовые источники адаптированы на русский язык автором и вводятся им в научный оборот.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Научно и нормативно аргументированными являются многие авторские положения, выводы и рекомендации, сформулированные во вводной части и адекватно развитые в пяти главах и заключении диссертации.

1. Принципиально обоснованной является позиция диссертанта о вспомогательном характере административного принуждения при определении его места и роли в механизме правового регулирования в области налогов и сборов для целей реализации принципа законности при смене парадигмы на сервисную модель стимулирования к надлежащему исполнению налоговых обязательств (С. 19, 40–95).

2. Научно обоснованным является авторское мнение о регулирующей, а не правоохранительной функции как основной функции административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения, которая может быть эффективно реализована только в рамках института административной ответственности (С. 19–20, 74–95).

3. Научно и практически обоснованным является авторский подход к определению способов обеспечения эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения. В частности, речь идёт о надлежащем механизме правового регулирования в области налогов и сборов в условиях автоматизации и цифровизации при установлении обязательных требований налогового законодательства, проведении мероприятий налогового контроля и применении административной ответственности (С. 20–21, 96–140).

4. Научно и нормативно обоснованной является классификация составов административных правонарушений налогового законодательства по таким основаниям как характер налоговых правоотношений и правовой статус их субъектов, что предопределило не только деление административных правонарушений в области налогов и сборов на имущественные и против порядка управления при совершении их как субъектами публичной власти, так и субъектами, которые не наделены публичной властью. Это позволило прийти к дальнейшему выводу о необходимости укрупнения и отсутствии каких-либо необходимых оснований для чрезмерной детализации составов административных правонарушений налогового законодательства (С. 21, 141–169).

5. Научно и нормативно обосновано разумное соотношение позитивной и ретроспективной ответственности субъектов налогового администрирования с учётом их административно-правового и бюджетно-правового статуса и необходимости обеспечить надлежащее исполнение возложенных на них полномочий. Речь идёт о соотношении как мер, направленных на устранение нарушения, полное восстановление и защиту

нарушенных прав субъектов, не наделенных публично-властной компетенцией, освобождение их от применения к ним в связи с этим мер административного принуждения, так и мер юридической ответственности для субъектов налогового администрирования за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими возложенных на них полномочий (С. 21–22, 169–190).

6. Достаточно аргументированно предложение укрупнить составы имущественных административных правонарушений налогового законодательства путем их функциональной, а не предметной детализации, а также отказаться от выделения в качестве специальных составов административных правонарушений налогового законодательства против порядка управления (С. 22–23, 190–213).

7. Научно и нормативно обоснованным является положение о систематизации мер административного принуждения и полной кодификации института административной ответственности для целей обеспечения единства института административной ответственности и соблюдения её принципов, а также комплексной реализации функций различных мер административного принуждения (С. 23–24, 214–243, 268–288).

8. Научно и практически обоснованной является авторская позиция о том, что переход на риск-ориентированный подход в налоговом контроле должен сопровождаться внедрением системы налогового комплаенса, предполагающей переход от вертикальных управленческих к горизонтальным управляемым отношениям субъектов налогового администрирования с администрируемыми ими налогоплательщиками, налоговыми агентами и организациями финансового рынка, когда профилактическая практика должна прийти на смену юрисдикционной практике применения мер административного принуждения в области налогов и сборов. Автор при этом приходит к обоснованному выводу о том, что эффективность налогового комплаенс-менеджмента зависит от практической реализации принципов определенности налогообложения и прозрачности налогового

администрирования в механизме правового регулирования в области налогов и сборов (С. 24, 244–268).

9. Научно и нормативно обосновано авторское определение «административного процесса применения мер административного принуждения в области налогов и сборов» как «системы процессуальных правовых и организационных гарантий реализации правового статуса субъектов административно-юрисдикционных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в связи с применением субъектами административной юрисдикции к физическим и юридическим лицам предупредительных, пресекательных, обеспечительных, карательных и восстановительных мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства комплексно и по отдельности». В развитие настоящего инициативного определения (законодательство не содержит определение) предлагается эффективная система процессуальных гарантий реализации мер административного принуждения в области налогов и сборов (С. 24–25, 289–309).

10. Научно и практически обоснованной является авторская позиция о необходимости надлежащего правового регулирования, унификации и модернизации административной процедуры в условиях цифровой трансформации государственного управления, что обеспечит эффективную систему налогового комплаенса, гарантирующую соблюдение налогового законодательства, в целях как общей, так и частной превенции нарушений этого законодательства (С. 25–27, 309–330).

11. Научно обоснованным является авторское мнение о необходимости реализации всего комплекса мер административного принуждения в рамках единого и унифицированного производства по делам об административных правонарушениях, а также в рамках административно-юстиционного производства охранительного типа в судах общей юрисдикции, так как именно в указанных типах административных производств может и должен быть последовательно реализован инквизиционный (следственный,

исследовательский) принцип, который обеспечивает установление объективной истины по делу, гарантирует реализацию принципов административной ответственности, а в конечном итоге – законность и эффективность применения мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства (С. 27, 331–372).

12. Научно и нормативно обоснованной является авторская позиция о приоритете мероприятий государственного контроля, в частности налогового контроля, перед производством по делам об административных правонарушениях с их надлежащим соотношением путем совмещения в одной процедуре оформления результатов налогового контроля и возбуждения дела об административном правонарушении налогового законодательства в отношении всех его субъектов. При этом заслуживает поддержки в силу обоснованности предложение об обязательности проведения административного расследования по делам об административных правонарушениях налогового законодательства с учётом того, что оно не должно подменять мероприятия налогового контроля (С. 27–28, 337–338).

13. Научно и практически обоснованным является предложение о необходимости создать самодостаточный и эффективный механизм правового регулирования системы административного принуждения за нарушение налогового законодательства путем совершенствования институтов как добровольного, основанного на стимулировании, исполнения налоговых обязательств, так и принудительного исполнения мер административного принуждения за нарушения налогового законодательства в рамках исполнительного производства в условиях цифровизации и автоматизации. На промежуточном этапе возможно внедрение системы дисконтирования сумм карательных санкций в виде штрафов и замены карательных санкций имущественного характера в виде штрафов на более строгие административные наказания организационного характера в виде административного приостановления деятельности и дисквалификации (С. 28–29, 350–357).

14. Научно и нормативно обоснованной является позиция автора о том, что нормы-принципы административной ответственности, которые позволяют обеспечить единство её института и правовые гарантии установления и применения всей системы мер административного принуждения в рамках этого института, должны быть наиболее последовательно и полно регламентированы в Кодексе РФ об административных правонарушениях для целей правильного определения и толкования норм-правил поведения, также восполнения пробелов в производстве по делам об административных правонарушениях (С. 29, 373–393).

15. Научно и практически обоснованным является предложение автора о необходимости обеспечить надлежащую правовую связь на основе риск-ориентированного подхода между обязательными требованиями налогового законодательства, налоговым контролем за их соблюдением, а также административной и уголовной ответственностью за их неисполнение либо ненадлежащее исполнение с учётом максимальной либерализации правового регулирования, эффективности минимально необходимого контрольного воздействия, декриминализации уголовной ответственности и нерепрессивности административной ответственности. Для этих целей по степени риска с учётом определенности предписания все административные правонарушения необходимо разделить на низкорисковые, среднерисковые и высокорисковые. Первые и при условии устранения на основании предписания вторые признаются малозначительными, что позволяет урегулировать разногласия по первым и устранить вторые в рамках мероприятий налогового контроля без перехода в производство по делу об административном правонарушении. Если же среднерисковые административные правонарушения не устраняются, а также при выявлении высокорисковых административных правонарушений, которые должны признаваться грубыми, возбуждаются дела об административных правонарушениях. Реализация данного предложения позволяет обеспечить экономию репрессии и избежать дублирования одних и тех же производств в

рамках различных видов административного процесса применения мер административного принуждения (С. 30–31, 411–413).

16. Научно и нормативно обоснованной является авторская позиция о необходимости дополнения принципа презумпции невиновности в существующем его виде рулингами, надлежащее исполнение и определенность которых должны приниматься во внимание, и комплаенсом, обеспечение которого необходимо учитывать при определении вины. В развитие этих подходов требуется также обеспечивать соблюдение принципов самостоятельности исполнения возложенных на лицо публично-правовых обязанностей, персонификации публично-правовой ответственности, а также учитывать объективную возможность исполнения лицом предписаний и запретов, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которых предусмотрена публично-правовая ответственность (С. 31, 414–415).

Степень научной новизны исследования. Высокая степень научной новизны диссертации заключается в том, что она представляет собой комплекс новых и содержащих элементы новизны положений, связанных с формированием новой концепции эффективного применения административного принуждения за нарушение налогового законодательства, а именно либеральной модели административного принуждения в рамках проводимой в стране реформы обязательных требований, реформы контрольно-надзорной деятельности и реформы административной ответственности. Так, определена регулирующая функция административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов и ее соотношение с фискальной функцией налогообложения с учетом комплексности их реализации; выработаны способы обеспечения эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения; предложена научно обоснованная классификация составов административных правонарушений налогового законодательства с учетом характера налоговых правоотношений и правового статуса их субъектов для обеспечения соразмерности административной

ответственности и адекватности иных мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства; определена комплексная система мер административного принуждения за нарушения налогового законодательства в целях их сбалансированного применения, в том числе на основе выявления проблем их реализации в правоприменительной административной и судебной практике; обоснованы новые подходы к концепции административного процесса реализации мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства в целом, а также отдельных видов административного процесса; сформулированы принципы административной ответственности как обеспечивающие единство института этой ответственности и как основополагающие правовые гарантии эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов; предложена модель комплексного реформирования системы административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения с унификацией подходов к такому реформированию в системе административно-правового регулирования и государственного управления в целом.

Конкретизируя признание высокой степени научной новизны исследования, необходимо заметить следующее.

Первое. Настоящая диссертация является одним из первых в России крупных системных административно-правовых исследований, определяющим основные направления формирования концепции либеральной модели административного принуждения для эффективного противодействия нарушениям налогового законодательства и налоговым злоупотреблениям административно-правовыми нормами, методами и формами.

Второе. По результатам проведенного диссертационного исследования разработана и обоснована концепция эффективной системы административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения для обеспечения как публичных интересов государства, так

и частных интересов налогоплательщиков, налоговых агентов, кредитных организаций и иных лиц в налоговых правоотношениях, включая методологические и теоретические основы концепции, понятийно-категориальный аппарат.

Третье. В процессе изучения генезиса и формирования административно-правового налогового регулирования в России и мире определены факторы, обусловившие и предопределившие пути совершенствования административно-правового налогового регулирования на современном этапе, сформировавшие предметную область и ключевые направления административно-правовых исследований в сфере налогового регулирования в целях обеспечения баланса интересов.

Четвертое. Теоретически обоснованы взаимосвязь и зависимость состояния, качества и эффективности административно-правового налогового регулирования от уровня развития административно-правовых институтов общей части административного права и их реализации в механизме правового регулирования налогообложения. Сделаны выводы и приведены предложения, формирующие теоретическую основу для системного совершенствования административно-правового налогового регулирования в целях баланса интересов с учетом современного состояния общей части российского административного права и механизма административно-правового регулирования.

Пятое. Сформированы концептуальные материально-правовые и процессуально-правовые основы системы административного принуждения в области налогов и сборов, которые позволят обеспечить реализацию конституционных принципов налогообложения и правовых принципов юридической ответственности, а также создать эффективно функционирующий механизм правового регулирования в этой сфере в целях обеспечения баланса публичных и частных интересов. Критический подход к осмыслению существующих в общей теории права, в науке административного и финансового права доктрин и концепций позволил

создать либеральную модель системы административного принуждения в области налогов и сборов. В ней преобладают налоговое стимулирование к надлежащему исполнению имущественных налоговых обязательств по правильному исчислению, полной и своевременной уплате налогов и налоговые рулинги, обеспечивающие соответствие реального поведения правовой модели в управленческих налоговых правоотношениях, связанных с налоговым администрированием. Эффективная реализация этой модели позволит прибегать к санкциям в исключительных случаях грубых нарушений налогового законодательства либо неустранения иных его нарушений.

Шестое. Научной новизной характеризуется системный анализ как общей (GAAR), так и специальных антиуклонительных норм (SAAR) в базовых международно-правовых актах применительно к реализации Вестминстерского подхода либо принципа Рамзи в административных правоотношениях в области налогов и сборов при применении мер административного принуждения (С. 49-50, 67, 244-245).

Седьмое. В диссертации представлены интересные научные новеллы, связанные со сравнительным анализом эффективности налогового законодательства и законодательства об административных правонарушениях в вопросах применения мер административного принуждения.

Восьмое. Научная новизна исследования диссертанта проявляется и в части расстановки акцентов в определении роли административно-правовой науки в предупреждении нарушений налогового законодательства. В частности, в диссертации обращено внимание на то, что эффективность применения комплекса мер административного принуждения достигается только в рамках института административной ответственности, единство которого обеспечивается надлежащей правовой регламентацией и соблюдением принципов административной ответственности.

Девятое. Научная новизна исследования заключается также в том, что диссертант приходит к обоснованному выводу о том, что сфера административно-правового налогового регулирования не может быть

изъятой из-под общей системы реформирования обязательных требований, контрольно-надзорной деятельности и административной ответственности с учётом цифровой трансформации государственного управления в целом (С. 393-398).

Десятое. Научная новизна избранной темы исследования подтверждается сформулированными основными положениями исследования, инициативными авторскими определениями, выводами и предложениями, а также использованием широкого спектра научных и правовых источников, включая оригинальные, неадаптированные на русский язык источники.

Замечания и дискуссионные авторские положения.

Вышеупомянутые достоинства диссертации не снимают некоторые замечания и дискуссионные вопросы.

1. Обосновывая регулирующую функцию административного принуждения в области налогов и сборов в качестве основной, автор фактически отрицает его правоохранительную функцию, что противоречит традиционному пониманию концепции административного принуждения (С. 19–20). Е. В. Овчарова приводит соответствующие аргументы, которые, с ее точки зрения, позволяют отстаивать данное суждение. Автор пишет, что такая постановка вопроса обусловлена созданием эффективного механизма правового регулирования, который «обеспечивает баланс публичных и частных интересов в области налогов и сборов»; при этом будет гарантироваться принцип законности и искоренение «практики массового дискреционного применения указанных мер»; как следствие, отказ «от доминирования дискреционного административного принуждения в налоговых правоотношениях со сменой парадигмы на сервисную модель стимулирования» приведет «к надлежащему исполнению налоговых обязательств». Наконец, как говорит автор, только рамки института административной ответственности способны надлежащим

образом осуществить регулирующую функцию административного принуждения (С. 20, 140). Думается, столь категоричные выводы относительно юридической значимости всех мер административного принуждения нужно доказывать не только новыми теоретическими подходами к исследуемой проблематике, но и результатами анализа практики применения административного принуждения в системе налоговых правоотношений, проверкой итогов функционирования предлагаемой оригинальной модели сокращения прямого административного принуждения и расширения сервисных начал в системе публичного управленческого воздействия в области налогов и сборов. В административно-правовой доктрине прочно укрепилась позиция о том, что применение мер административного принуждения для обеспечения правопорядка может быть не связано с привлечением к административной ответственности.

2. Выдвигаемая автором концепция позитивной юридической ответственности субъектов налогового администрирования вызывает вопросы с точки зрения разграничения её с полномочиями субъектов налогового администрирования, а также с механизмом защиты прав и законных интересов налогоплательщиков, налоговых агентов, кредитных организаций и иных лиц, с институтом их освобождения от применения к ним мер административного принуждения в области налогов и сборов (С. 22).
3. Заслуживает критической оценки предложение автора об отказе от субсидиарного применения иных мер государственного принуждения за нарушение налогового законодательства при недостаточной эффективности системы мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства (С. 28, 420–421) с учётом того, что в правоприменительной практике такая система показала свою эффективность.

4. Анализ одного из выносимых на защиту положений позволяет поставить перед соискателем вопрос о понимании сущности и содержания современного административного процесса. Е. В. Овчарова пишет, что «административный процесс при применении мер административного принуждения в области налогов и сборов – это система процессуальных правовых и организационных гарантий реализации правового статуса субъектов административно-юрисдикционных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в связи с применением субъектами административной юрисдикции к физическим и юридическим лицам предупредительных, пресекательных, обеспечительных, карательных и восстановительных мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства комплексно и по отдельности» (С. 25, 288–308). Думается, что вряд ли так формально и без системных содержательных характеристик следует определять административный процесс. Иными словами, понятно, что Е. В. Овчарова хотела подчеркнуть, используя термин «административный процесс». Однако данный вывод (относительно понимания и применения термина «административный процесс») не основывается на действующем российском административном процессуальном законодательстве.
5. В диссертации рассматривается вопрос об административной процедуре налогового контроля и иных связанных с ней административных процедур учета налогоплательщиков в налоговых органах (С. 26). Е. В. Овчарова предлагает унифицировать процедуры в федеральном законе «Об административной процедуре». Возникает вопрос о содержании предлагаемого законодательного акта и его общем значении как для системы общих публичных управленческих отношений, так и для налоговых правоотношений.
6. Отрицание состязательности в административном процессе применения мер административного принуждения (С. 370–371, 384–385), особенно в

рамках производства по делу об административном правонарушении и административного судопроизводства, на наш взгляд, является весьма спорным и преждевременным.

7. Авторская концепция административно-юстиционного производства охранительного типа судов общей юрисдикции не согласуется с традиционным пониманием административного судопроизводства как не связанного с административной ответственностью, а обеспечивающего защиту прав и законных интересов граждан от незаконных актов публичной администрации (С. 356–371). С учётом того, что задачи, которые при этом ставятся, решаются в рамках производства по делам об административных правонарушениях, встает вопрос, имеет ли смысл выделение в качестве самостоятельного административно-юстиционного производства охранительного типа в судах общей юрисдикции.

Заключение. Вышеизложенные замечания и дискуссионные авторские суждения не умаляют научной и практической значимости диссертации Е. В. Овчаровой. Содержание диссертации следует признать крупным вкладом в отечественную науку административного права. Диссертация выполнена на актуальную тему, строится на прочном теоретико-методологическом фундаменте. Её основные положения, выводы и предложения опираются на значительный массив научных, правовых и эмпирических данных, что подчеркивает их достоверность. Диссертация является инициативным, самостоятельным и завершённым исследованием, отвечающим по форме и содержанию требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова к работам подобного рода. Основные положения работы в полной мере изложены в автореферате диссертации.

Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс (по юридическим наукам), критериям, определенным пп. 2.1–2.5 Положения о

присуждении учёных степеней в Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова, и оформлено согласно приложениям № 5 и 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Овчарова Елена Владимировна заслуживает присуждения учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

Заведующий кафедрой
административного и административного
процессуального права,
декан юридического факультета
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения
высшего образования
«Воронежский государственный университет»,
доктор юридических наук,
профессор



Старилов Юрий Николаевич

13 сентября 2021 г.

Контактные данные:

Рабочий e-mail, рабочий телефон: juristar@law.vsu.ru; +7(473)255-84-86.

Научная специальность: 12.00.02 – «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право».

Индекс, почтовый адрес места работы: 394018, Россия, г. Воронеж, пл. Ленина, д. 10 а, корпус 9.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет», юридический факультет.

Официальный сайт ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»: <http://www.vsu.ru/>