

№ 29
13 декабря 2014 г.

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

о диссертации Гриценко Дениса Викторовича на тему «Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс в диссертационный совет Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет»

(г. Воронеж, 2014. 227 с.)

В связи с необходимостью обеспечения реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, с объективной нуждаемостью в гарантированности поддержания правопорядка и общественной безопасности, ценность эффективного функционирования органов прокуратуры в Российской Федерации неуклонно возрастает.

Реформы, затрагивающие структуру данного органа государственной власти, изменяющие содержание его функций и компетенции, сопровождают прокуратуру на протяжении всего периода ее существования и отражают потребности в предоставлении усиленной правовой защиты в той или иной сфере общественных отношений. В настоящее время, выступая гарантом законности, прокуратура, призвана не только осуществлять присущие ей полномочия в сфере уголовного преследования, но и реализовывать правозащитную функцию, осуществлять надзор за исполнением законов во всех сферах общественных отношений.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) закрепляется, что производство по делам об административных правонарушениях должно создавать оптимальные условия для всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечения исполнения вынесенного постановления, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Ответственность за реализацию данных положений, в силу определенных историко-правовых предпосылок, практически всецело возложена на ор-

ганы административной юрисдикции, состав и структура которых является дестабилизированной, ввиду периодических перераспределений функций и смен наименований. При этом, роль органов прокуратуры в осуществлении надзора за исполнением законодательства в производстве по делам об административных правонарушениях, а также значение участия прокурора на стадиях возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, неоправданно минимизирована. В этой связи, особой актуальностью обладает анализ правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Совершенствование законодательного регулирования полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях должно проводиться на основе цельной теоретической концепции, появление которой возможно при усилении акцентуации административно-правовых исследований на проблеме правовой природы деятельности прокурора в рамках административно-юрисдикционного процесса. Представляется, что работа Гриценко Дениса Викторовича, обладая глубиной и всесторонним характером, вносит значительный вклад в развитие доктрины и догмы административного права в сфере регулирования компетенции органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях.

Анализируя диссертацию Д.В. Гриценко, стоит подчеркнуть, что настоящая работа является самостоятельным, комплексным, актуальным исследованием, в котором с использованием концептуального подхода, получили необходимое освещение основные вопросы, связанные с деятельностью прокурора по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции и участию прокурора в осуществлении административного преследования.

Следует отметить очевидную новизну положений диссертации Д.В. Гриценко, позволяющую дать положительную характеристику данной работе, ввиду значительности полученных выводов для дальнейших правовых исследований по выбранной тематике. Так, автором рассматривается правовой

статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, с учетом фундаментальных положений теории административно-юрисдикционного процесса и практики участия прокурора на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Специфика работы определяется также разграничением надзорной функции прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях и функции административного преследования, что способствует более глубокому и эффективному анализу данных полномочий.

Структура диссертации Д.В. Гриценко predetermined ее задачами и целями и представляется логически выверенной - каждый раздел закономерно вытекает из предыдущего, порядок изложения материала создает целостное представление о раскрываемой тематике. Диссертация состоит из введения, где отражены общие положения работы и актуальность темы; трех глав, состоящих из восьми параграфов, последовательно освещающих различные стороны исследуемой проблемы; заключения, обобщающего результаты решения поставленных задач; списка использованных нормативно-правовых актов, судебной практики и специальной литературы. Таким образом, структура работы соответствует исследовательскому замыслу, ее разделы представляют в совокупности целостное видение проблемы.

Первая глава диссертации посвящена анализу роли прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. В данной главе обстоятельно проводится исторический анализ полномочий прокурора, в ходе которого делаются выводы о необходимости законодательной минимизации роли прокурора как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения на стадии досудебного производства по уголовному делу; об усилении и дальнейшем совершенствовании надзорных полномочий прокуратуры, в частности, в рамках надзора за управленческой деятельностью различных органов государственной власти и органов местного самоуправления; о соответствии данной модели функционирования прокуратуры ее правовой природе в целях улучшения качества деятельности органов (С.31 – 32). Также

соискателем исследуется усиление правозащитной функции органов прокуратуры, призванное обеспечить реализацию модели правового государства в Российской Федерации (С. 29 – 31).

При исследовании общетеоретических основ деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, автор оправдано выделяет черты, характерные для прокурора, как для должностного лица органа исполнительной власти, к числу которых относятся: участие в производстве по делам об административных правонарушениях, наличие права на возбуждение дела об административном правонарушении, уполномоченность на проведение административного расследования, наличие права на участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях, возбужденных по инициативе прокурора, а также возможность обжалования решений, принятых по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных по инициативе прокурора (С. 44- 45).

Полемизируя с мнениями ученых, соискателем справедливо формулируются особенности правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, не позволяющие отнести его к органам исполнительной власти: прокурор обладает неограниченной компетенцией по возбуждению дел об административных правонарушениях; прокурор вправе инициировать проведение административного расследования путем вынесения соответствующих постановлений по делам об административных правонарушениях, не относящихся к его исключительной компетенции; прокурор вправе участвовать в рассмотрении любого дела об административных правонарушениях; прокурор наделен правом принесения протеста на решения, принятые по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, в независимости от того, кем оно было возбуждено и принимал ли прокурор участие в его рассмотрении; прокурор наделен полномочиями по надзору за рассмотрением дела об административном правонарушении (С. 45- 46).

По итогам рассмотрения статуса прокурора, как субъекта производства по делам об административных правонарушениях, заслуживает внимания позиция соискателя, согласно которой признается нецелесообразность исключения возможности осуществления прокурорского надзора за законностью действий и решений органов административной юрисдикции одновременно с выступлением прокурора в качестве участника административного производства, так как данные полномочия, хотя и являются различными по своей правовой природе, не противоречат друг другу, обеспечивая более высокий уровень законности на различных стадиях административно-деликтного процесса (С. 62 – 64).

В главе второй диссертации, посредством применения общетеоретического подхода, определяются особенности осуществления прокурорского надзора в производстве по делам об административных правонарушениях. Отмечается, что прокурорский надзор за административно-юрисдикционными органами следует отнести к деятельности прокурора по обеспечению точного и единообразного исполнения законов федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля и т.д. (С. 75 – 77). Весьма интересной представляется позиция автора, согласно которой предлагается выделить следующие основные стадии деятельности прокурора в рамках юрисдикционно-надзорной процедуры: превентивная, включающая процессуальные действия прокурора, направленные на предупреждение административных правонарушений и определение факторов, способствующих их совершению, а также процессуальные действия по проведению проверок соблюдения законодательства органами административной юрисдикции (проверок законности привлечения лица к административной ответственности; законности применения административно-обеспечительных мер; законности применения мер административного пресечения; вынесения предостережения о недопустимости нарушения закона); оперативная, содержащая процессуальные действия прокурора, направленные на

применение мер прокурорского реагирования при выявлении нарушений закона на стадиях возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях (принятие постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов; вынесение представления об устранении нарушений закона; принятие решения о вынесении постановления о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях); опротестования, включающая процессуальные действия прокурора, производимые при наличии необходимости принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении и иных итоговых решений по делу (С. 90 – 91).

По результатам рассмотрения правовой природы протеста прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, следует поддержать вывод Д.В. Гриценко о необходимости применения концептуального подхода при изменении процедуры обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренной КоАП РФ, в связи с чем является целесообразным установление срока обжалования постановления по делам об административных правонарушениях с момента его провозглашения, а не с момента получения его копии (С. 114 – 116). Методически грамотным является вывод соискателя об отнесении опротестования административных правовых актов к одной из стадий административно-юстиционного процесса, и выявлении отличий данного опротестования от опротестования актов, принимаемых в производстве по делам об административных правонарушениях (С. 117 – 119).

В третьей главе диссертации автор уделяет необходимое внимание анализу реализации прокурором функции административного преследования. Д.В. Гриценко обосновывается вывод о том, что, административное преследование: представляет собой процессуальную деятельность, осуществляется специально уполномоченными на то должностными лицами, перечень которых закреплен действующим законодательством и является исчерпывающим,

производится с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение (С. 131 – 134).

Достаточно аргументировано положение диссертации, в котором предложено сокращение полномочий органов прокуратуры по возбуждению дел об административных правонарушениях путем исключения из компетенции прокурора права возбуждения дел, предусматривающих ответственность за нарушение положений правовых актов органов местного самоуправления, в связи с тем, что соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления не входит в предмет прокурорского надзора (С. 156 – 159).

К значительным достижениям рассматриваемой главы можно отнести вывод автора, о том, что отсутствие в КоАП РФ и в процессуальном законодательстве нормы, предусматривающей обязательное привлечение к участию прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, и дел, возбужденных по его инициативе, не соответствует принципу состязательности процесса, положенному в основу Гражданского процессуального Кодекса и Арбитражного процессуального Кодекса, реализация которого, должна быть обеспечена и в рамках внесудебной процедуры рассмотрения дела, при этом, учитывая положения части 3 статьи 35 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой прокурор в соответствии с административно-процессуальным законодательством РФ вправе вступить в дело в любой стадии процесса или обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита охраняемых законом интересов общества или государства и прав граждан, следует предусмотреть право прокурора на участие в рассмотрении дела о любом административном правонарушении в случае возникновения необходимости такого участия, определяемого в зависимости от субъективного прокурорского усмотрения (С. 176 – 180).

Существенной новеллой, предложенной соискателем, следует признать предложение по внесению изменений в часть 2 статьи 25.11 КоАП РФ и ее изложению в следующей редакции: «2. Прокурор обязан участвовать в рас-

смотреии дела при наличии извещения о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора» (С. 178 – 180).

При оценке содержания работы Д.В. Гриценко, следует констатировать оригинальность и плодотворность исследования, а также теоретико-прикладной характер полученных выводов. Автором успешно проанализировано отечественное и зарубежное законодательство, руководящие разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также практика по делам об административных правонарушениях судов общей юрисдикции, арбитражных судов и административных органов.

Таким образом, результаты проведенного Д.В. Гриценко исследования могут быть оценены как решение крупной научно-практической задачи, имеющей существенное значение для дальнейшего развития как доктрины современного административного права, так и российского административного законодательства. Разработанные положения способствуют совершенствованию нормативных правовых актов и правоприменительной практики в сфере административных отношений, а также могут использоваться в процессе преподавания соответствующих административно-правовых учебных дисциплин.

Высоко оценивая в целом исследование Д.В. Гриценко вместе с тем, необходимо отметить дискуссионный характер отдельных выводов, содержащихся в работе:

1. Как было отмечено ранее, в оппонируемом исследовании выделяется превентивная стадия, включающая процессуальные действия прокурора, направленные на предупреждение административных правонарушений и определение факторов, способствующих их совершению, а также процессуальные действия по проведению проверок соблюдения законодательства органами административной юрисдикции (проверок законности привлечения ли-

ца к административной ответственности; законности применения административно-обеспечительных мер; законности применения мер административного пресечения; вынесения предостережения о недопустимости нарушения закона) и оперативная стадия, содержащая процессуальные действия прокурора, направленные на применение мер прокурорского реагирования при выявлении нарушений закона на стадиях возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях (принятие постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов; вынесение представления об устранении нарушений закона; принятие решения о вынесении постановления о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях) (С. 90 – 92). При этом, исходя из содержания работы, недостаточно определенной представляется позиция автора в отношении возможности совершения действий, характерных для оперативной стадии в рамках превентивной стадии. Представляется, что данный вопрос нуждается в дополнительной аргументации.

2. На основе сравнительного анализа института преследования в уголовном и административном процессе, соискателем предлагается рассматривать административное преследование в качестве процессуальной деятельности, осуществляемой уполномоченными на то должностными лицами в рамках производства по делам об административных правонарушениях с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение. Между тем, автором, не уделяется должного внимания цели вынесения законного и обоснованного решения по делу об административном правонарушении, что заслуживает отдельной проработки (С. 126 – 133).

3. В анализируемом исследовании формулируется вывод о том, что административное преследование как функция прокуратуры представляет собой совокупность процессуальных действий прокурора в рамках производства по делам об административных правонарушениях с момента вынесения постановления о возбуждении производства по делу об административном правона-

рушении до направления его на рассмотрение по существу (127 – 133). Так как прокурор наделен отдельными полномочиями по участию в рассмотрении дел об административных правонарушениях, указанную деятельность, по аналогии с уголовным процессом, на наш взгляд, также допустимо рассматривать в качестве реализации функции административного преследования.

Указанные замечания, никоим образом, не влияют на общее положительное впечатление о проделанной диссертационной работе, которая соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям ч. 2 п. 9, п. 10 и п. 11 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор Гриценко Денис Викторович, заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент

профессор кафедры
конституционного и административного
права ФГКОУ ВПО «Краснодарский
университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации»
доктор юридических наук,
профессор



В.В. Денисенко

«1» декабря 2014 г.

Сведения об оппоненте: Денисенко Виктор Васильевич
Почтовый адрес: 350005, г.Краснодар, ул.Ярославская, 128
Тел.: 8-929-839-18-75

Адрес электронной почты: profdenisenko@mail.ru

Наименование организации: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Должность: профессор кафедры конституционного и административного права