

№ 7
3 декабря 2014г

ОТЗЫВ

официального оппонента
на диссертацию Дениса Викторовича Гриценко
на тему «Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», представленную в диссертационный совет Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс (г. Воронеж, 2014, –227 с.)

Диссертационная работа Дениса Викторовича посвящена актуальной теме. В ней исследуются особенности правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, оценивается значение его деятельности с учетом реализации им функции административного преследования.

Актуальность темы исследования обусловлена рядом факторов: во-первых, в настоящее время в контексте достижения целей обеспечения законности, правопорядка и гарантированности общественной безопасности, особое значение приобретает деятельность прокурора, направленная на реализацию надзорных полномочий за исполнением законодательства органами административной юрисдикции на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

во-вторых, нормативно-правовая основа, регламентирующая полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, отличается отсутствием системного подхода к определению правовой природы и специфики прав и обязанностей органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях, что оказывает существенное влияние на эффективность законодательного регулирования данных общественных отношений.

в-третьих, в доктрине административного права неоправданно минимизировано значение административного преследования, как функции прокуратуры, что влечет отсутствие детальных и предметных исследований состава полномочий прокурора, реализуемых при осуществлении данной функции. При этом, процессуальные действия прокурора по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях, проведению административного расследования и направлению дела об административном правонарушении для его рассмотрения по существу, обладают особым значением для снижения рисков незаконного и необоснованного привлечения лиц к административной ответственности.

Таким образом, уважаемый автор подчеркивает, что исследование правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, его внутренней структуры, сущности и правовой природы, а также анализ юрисдикционно-надзорной процедуры, представляется достаточно важным и актуальным. Поэтому проводимая в

настоящее время работа по реформированию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), совершенствованию процессуального административного законодательства, должна базироваться на серьезных научных выводах и положениях, при всестороннем учете прав и законных интересов, всех субъектов производства по делам об административных правонарушениях.

В работе Д.В.Гриценко проведено комплексное, системное исследование проблем реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: проведен исторический анализ полномочий прокурора в сфере надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, а также обозначены базовые тенденции развития данных полномочий в современный период; определено место прокуратуры в системе государственных органов через призму роли прокурора по делам об административных правонарушениях; детально исследована деятельность прокурора в рамках производства по делам об административных правонарушениях с учетом реализации им функции административного преследования. Кроме того, в работе должным образом систематизированы полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях на основе выявленной специфики в зависимости от их содержания; проанализирована правовая природа действий, реализуемых в рамках осуществления надзора за исполнением законов административно-юрисдикционными органами; обоснована необходимость выделения стадий юрисдикционно-надзорной процедуры; проведено исследование сущности протеста прокурора в рамках судебного и внесудебного производства по делам об административных правонарушениях; выделены случаи обязательного участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, выработанные предложения и рекомендации по формированию концепции участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях и совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, получили должное теоретическое обоснование, и нашли внешнее выражение в конкретных практических предложениях.

В целом, диссертационная работа Д.В. Гриценко характеризуется двумя существенными обстоятельствами:

- во-первых, современностью исследования. В ней рассматриваются проблемы формирования единого подхода к определению сущности правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, необходимые для качественного нормативно-правового регулирования данных общественных отношений, в процессуальном и материальном законодательстве;

- во-вторых, ярко выраженной практической направленностью. Результаты, полученные в ходе проведенного автором исследования, имеют исключительную значимость для оптимизации работы, как органов прокуратуры, так и органов административной юрисдикции на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

Кандидатская диссертация Д.В. Гриценко является оригинальной по своему замыслу, интересной по содержанию, сложной и комплексной по изучаемым проблемам, а также плодотворной по научно-практическим результатам.

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертации, являются достоверными и основываются на глубоком анализе теоретических аспектов исследуемой проблемы и содержат элементы новизны. Объективный характер научных выводов и рекомендаций, подтверждается также ссылками на авторитетные источники. Автор опирается на значительный массив нормативно-правовых актов, судебную практику, связывая с ними все выводы и рекомендации теоретического и практического характера, сделанные в ходе исследования. Теоретические положения, сформулированные соискателем, базируются на трудах таких отечественных ученых как, А.Б. Агапов, А.П. Алехин, О.Я. Баев, Д.Н. Бахрах, Р.С. Белкин, В.Г. Бессарабов, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, О.В. Гречкина, А.А. Демин, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, В.А. Ефанова, С.З. Женетль, А.А. Кармолицкий, С.М. Казанцев, О.С. Капинус, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, В.Ф. Крюков, А.В. Кирин, В.И. Майоров, А.В. Мартынов, С.Н. Махина, А.Ф. Ноздрачев, В.С. Основин, А.В. Паламарчук, И.В. Панова, Л.Л. Попов, О.С. Рогачева, Б.В. Россинский, В.П. Рябцев, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, П.П. Серков, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, А.Я. Сухарев, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин и других авторов.

Исходя из этого, следует отметить, что заявленная тематика получила в работе Д.В. Гриценко должное теоретическое обоснование, позволившее сформулировать ценные рекомендации по совершенствованию действующего административного законодательства в соответствующей области и нормативно-правового регулирования указанных отношений в целом.

Личный вклад Д.В. Гриценко, как автора диссертации, в развитие науки административного права состоит в следующих положениях, характеризующих научную новизну работы:

1. Заслуживает внимания вывод о том, что в исторической ретроспективе процесс развития полномочий прокурора по надзору за органами административной юрисдикции, шел более активно, нежели процесс приобретения прокурором полномочий в рамках административного преследования, которые получили достаточную актуализацию именно в современный период функционирования органов прокуратуры и в этой связи, реализация указанных полномочий

обуславливает необходимость разработки достаточной теоретической и догматической основы (С. 21 – 32).

2. Представляет научный интерес анализ реформы конституционного статуса органов прокуратуры в контексте участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, в ходе которого автором аргументируется целесообразность дополнения Конституции Российской Федерации новой главой «Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации», в которой предлагается закрепить базовые принципы организации деятельности прокуратуры в целом, а также полномочия прокурора и порядок их реализации в сфере надзора за соблюдением Конституции РФ. При этом необходимо, по мнению автора, исключить статью 129 Конституции Российской Федерации из главы 7, вернув ей прежнее наименование «Судебная власть» (С. 39 – 44).

3. На основе критического анализа законодательства и научной юридической литературы в части, касающейся проводимого исследования, соискателем сформулированы основные особенности правового статуса прокурора как субъекта производства по делам об административных правонарушениях, согласно которым прокурор является гарантом законности производства по делам об административных правонарушениях (С. 62 – 64); участвует как в судебном, так и во внесудебном производстве по делам об административных правонарушениях (С. 64 – 65); обладает неограниченной предметной компетенцией по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях (С. 65 – 67); имеет правовой статус с материальной и процессуальной законодательной регламентацией; обладает широким кругом процессуальных полномочий (С. 67– 70).

4. К несомненному достоинству работы следует отнести предложенное и детально обоснованное автором понятие административного преследования, представляющее собой процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными на то должностными лицами, в рамках производства по делам об административных правонарушениях с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение. Отдельного внимания заслуживает вывод автора о том, что административное преследование как функция прокуратуры является совокупностью процессуальных действий прокурора в рамках производства по делам об административных правонарушениях с момента вынесения постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении до направления его на рассмотрение по существу (С. 122 – 133).

5. Автор вполне обоснованно делает вывод об особенностях административного преследования, отличающих его от уголовного преследования: административное преследование осуществляется исключительно должностными лицами, в том числе и прокурором; административное преследование не имеет законодательно закрепленных

последствий, вместе с тем четко определен круг субъектов, уполномоченных на его осуществление, причем как среди органов государственной власти в целом, так, в частности, и в органах прокуратуры; административное преследование всегда выражается в принятии уполномоченными должностными лицами, в том числе и прокурором, самостоятельных процессуальных решений (С. 125 – 129).

6. Представляет научный интерес вывод автора о необходимости нормативного ограничения права прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и вынесению соответствующих постановлений в отношении граждан, поскольку предметом прокурорского надзора в соответствии с действующим законодательством является деятельность органов власти и их должностных лиц, а также вывод о необходимости возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении должностных и юридических лиц (С. 147 – 152). Можно согласиться с предложением автора об изложении части 1 статьи 28.4 КоАП РФ в следующей редакции: «Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.24, 5.25, 5.39, 5.45, 5.48, 5.52, 5.59 – 5.63, 6.19, 6.20, частью 1 статьи 7.24, частью 1 статьи 7.31, статьями 13.27, 13.28, частями 2 и 4 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи 15.10, частью 4 статьи 15.27, статьей 15.33.1, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.28, 19.29, 5.23, частями 1 и 2 статьи 5.61, статьей 5.62, частью 2 статьи 7.24, статьями 12.35, 13.11, 13.14, частями 1 и 5 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), статьями 19.9, 20.29 настоящего Кодекса, кроме случаев совершения данных правонарушений гражданами, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем либо должностным лицом, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации» (С. 166 – 168).

При ознакомлении с диссертацией Д.В. Гриценко заметен творческий подход автора к исследуемым вопросам. Соискатель удачно демонстрирует собственное понимание правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, сущности и структуры административного процесса, а также роли прокурора в обеспечении исполнения законодательства органами административной юрисдикции.

Диссертация является самостоятельным, творческим, структурно логическим и законченным исследованием. Объясняя актуальность и важность ее темы, Д.В. Гриценко обоснованно определил в качестве цели научной работы формирование единой концепции участия прокурора в

производстве по делам об административных правонарушениях. На основе критического исследования и сделанных выводов, автор разработал ряд концептуальных положений, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства в целом и административного законодательства в исследуемой сфере. Достижение указанной цели кандидатской диссертации явилось результатом успешного решения в ходе научного исследования поставленных автором задач.

Научная новизна диссертационной работы обосновывается, в том числе небольшим количеством специальных научных трудов, посвященных детальному анализу правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Автором проведен комплексный системный анализ вопросов теории административно-правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях и практики применения административного законодательства в деятельности органов прокуратуры.

В то же время, как и в любом научном труде, в диссертации Д.В. Гриценко можно встретить предложения, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительного обоснования:

1. В работе аргументируется невозможность возбуждения прокурором отдельных составов административных правонарушений, причем как по субъектному (отсутствие полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц), так и по предметному принципу (невозможность возбуждения производства по делам об административных правонарушениях, в случае если основанием к этому послужило нарушение положений актов органов местного самоуправления) (С. 157).

Анализируются положения действующего законодательства, ограничивающие полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, предлагается корректировка перечней составов правонарушений, производство по которым может быть возбуждено прокурором. Вместе с тем, в положении № 1, выносимом на защиту указано, что прокурор как субъект производства по делам об административных правонарушениях, обладает неограниченной компетенцией (С.7). Указанный вывод не следует из проведенного соискателем анализа и представляется спорным.

2. В диссертационной работе автор проводит исследование значения протеста прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Для реализации установленной задачи, раскрывается правовая природа протеста, как акта прокурорского реагирования в отношении нормативных и индивидуальных правовых актов в контексте определения значения протеста в административном процессе.

Соискателем предлагается понимание опротестования административных правовых актов в качестве одной из стадий административно-юстиционного процесса (при отсутствии необходимого

результата по итогам рассмотрения протеста последующие действия прокурора по признанию недействительным акта осуществляются в рамках административно-юстиционного процесса); опротестование актов, принимаемых в производстве по делам об административных правонарушениях, производится в рамках административно-юрисдикционного процесса, что влечет необходимость соотнесения процессуального законодательства с нормами КоАП РФ, предопределяющую возникновение коллизий в порядке регламентации процедуры опротестования прокурором постановлений по делам об административных правонарушениях (С. 94 – 98). Думается, что отсутствие единой процессуальной природы опротестования нормативных правовых актов и актов, принимаемых в производстве по делам об административных правонарушениях, требует дополнительной аргументации.

3. Непоследовательной представляется позиция автора о том, что установление процедуры эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и административными комиссиями позволит уменьшить количество административных деликтов (превентивная функция), в рамках которой необходимо на законодательном уровне сократить полномочия 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. По мнению соискателя, подобные изменения обуславливаются тем, что возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях непременно должно являться следствием его надзорной деятельности; соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно прокурор не вправе возбуждать дела об административных правонарушениях в случае, если основанием для их возбуждения явилось нарушение требований муниципальных правовых актов. Автор полагает, что предлагаемые изменения должны способствовать снижению нагрузки как на органы прокуратуры, так и на административные комиссии, повышению качества прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности последних, что положительно скажется на уровне законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Представляется, что реализация данного подхода может способствовать возрастанию количества административных деликтов, а также окажет влияние на снижение эффективности прокурорского надзора в целом.

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертации и могут быть учтены Д.В. Гриценко для дальнейшего, более углубленного изучения современных особенностей правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации.

Диссертация Д.В. Гриценко соответствует профилю специальности

12.00.14 – Административное право; административный процесс. Автореферат диссертации отражает содержание работы, включает все необходимые для такого рода работ атрибуты, концентрированно объясняет сущность проведенного автором исследования. Диссертация и автореферат диссертации Гриценко Дениса Викторовича полностью соответствуют требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, содержащимся в ч. 2 п. 9, п. 10, п. 11 «Положения о присуждения ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842(в редакции постановления Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 723).

Диссертация Д.В. Гриценко является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение крупной научно-практической задачи, имеющей существенное значение для дальнейшего развития как доктрины современного административно права и российского административного законодательства в области административно-деликтного регулирования, так и для конкретизации особенностей деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Изложенное позволяет заключить, что уважаемым автором выполнена актуальная и ценная в научно-практическом отношении работа, а Денис Викторович Гриценко заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право, административный процесс.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
главный советник аппарата
Совета Безопасности Российской Федерации

А.С. Дугенец

24 ноября 2014 года

Сведения об официальном оппоненте:

Дугенец Александр Сергеевич, доктор юридических наук, профессор,
главный советник аппарата Совета Безопасности Российской Федерации.

Адрес организации:

103132, г. Москва, Старая пл., дом. 4,

Администрация Президента Российской Федерации.

Тел. 8 (495) 606-24-70.

E-mail: Dugenets@rambler.ru.

