

УТВЕРЖДАЮ

Ректор ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет правосудия»
доктор юридических наук, профессор



В.В. Ершов

«13» февраля 2019 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» – на диссертацию Ширеевой Екатерины Валерьяновны на тему «Проблемы правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении» (Нижний Новгород, 2018, 221 с.), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс

В современных условиях развития отечественного законодательства об административных правонарушениях, активно применяемого как органами исполнительной власти, так и органами судебной власти, диссертация, подготовленная Ширеевой Екатерины Валерьяновны, представляет собой актуальное научное исследование.

Особенно актуальной избранная проблематика представляется в связи с развитием на основании ст. 118 Конституции РФ административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном АПК РФ, наряду с производством по делам об административных правонарушениях, регламентированным КоАП РФ.

Следует подчеркнуть, что нормы КоАП РФ не раз становились предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, неоднократно Европейским Судом по правам человека отмечалось, что российское законодательство об административных правонарушениях нарушает конвенционные права и свободы

участников производства по делам об административных правонарушениях, не претворяя в жизнь такие процессуальные принципы, как состязательность участников названного производства, объективность, беспристрастность и независимость судей, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В связи с этим одним из важных направлений реформирования законодательства об административных правонарушениях представляется формирование такой структуры производства по делам об административных правонарушениях, которая обеспечивала бы эффективную защиту прав и законных интересов участников административно-деликтных процессуальных отношений. Важнейшим элементом данной структуры является подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Формулируя актуальность темы диссертационного исследования, Е.В. Ширеевой правильно определяет цель научного исследования и задачи по ее достижению.

В соответствии с определенной целью автором обоснованно выстроена система задач проводимого исследования.

Структура диссертационного исследования логична, соответствует поставленным автором цели и задачам. Она включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, библиографический список и приложения. Для этого автором правильно был подобран и применен методологический инструментарий, который позволил достичь поставленные в диссертации цель и задачи.

Выполненная работа обладает высоким уровнем научной новизны.

Научная новизна диссертации Е.В. Ширеевой, прежде всего, заключается в том, что она является одним из первых комплексных научных трудов, посвященных проблемам административно-процессуального регулирования и практики реализации подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, рассматриваемой автором в качестве отдельной стадии производства по делам об административных правонарушениях. Такой подход, заслуживает всяческой

поддержки и внимания, поскольку построен на анализе специальных критериев выделения стадий производства по делам об административных правонарушениях.

Также научная новизна данной работы, безусловно, определяется совокупностью выносимых автором на защиту положений (с. 13-21).

Новеллой для административно-правовой науки являются сформулированное автором определение понятия «подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении» (с. 49), а также выработанная им система задач подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении (с. 43-47).

Существенный научный интерес представляют выявленные соискателем в ходе научного исследования недостатки в правовом регулировании вопросов подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, которые требуют внесения ключевых изменений в действующий КоАП РФ. В частности, введение отдельной главы, детально регламентирующей стадию подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении (с. 68, 72).

Положительной оценки заслуживают выявленные автором особенности административно-процессуального статуса субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, а также предложенная автором классификация данных субъектов (с. 75-103).

Следует поддержать научно обоснованное предложение соискателя о закреплении в КоАП РФ обязательного участия в подготовке и рассмотрении дела об административном правонарушении должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении (с. 84-85), а также лиц, имеющих личный интерес в деле (с. 88).

Несомненным достоинством научного исследования Е.В. Ширеевой является характеристика и определение процессуального порядка действий, совершаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении (с. 104-132), построенные на основе анализа существующих научных представлений в исследуемой сфере, учитывающего достигнутое состояние современного российского и международного законодательства, международной и российской судебной практики.

Полученные результаты диссертационного исследования обладают высокой теоретической значимостью, которая проявляется в том, что доказанные в диссертации положения вносят научный вклад в развитие отечественной теории административного права и административного процесса относительно вопросов подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении как самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях. В частности, уточняют содержание понятий «стадия производства по делам об административных правонарушениях», «организация производства по делам об административных правонарушениях»; определяют признаки стадий производства по делам об административных правонарушениях, систему стадий; характеризуют цели, задачи, субъекты, процессуальные действия подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении; вводят в научный оборот авторское определение понятия «подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении».

Не вызывает сомнений практическая значимость результатов диссертации Е.В. Ширеевой.

Следует отметить, что в целях совершенствования правового регулирования порядка стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении автором разработан проект соответствующей главы КоАП РФ (с. 216-221). В этой связи результаты диссертационного исследования могут быть использованы как для проведения дальнейших научных исследований в рассматриваемой сфере, так и в нормотворческой деятельности в целях совершенствования действующего законодательства об административных правонарушениях.

Полученные результаты исследования могут быть использованы для разработки пленумов Верховного Суда РФ по проблемным вопросам применения КоАП РФ, а также найдут достойное применение в учебном процессе вузов, осуществляющих подготовку юристов.

Достоверность полученных автором результатов подтверждается качественной теоретической, широкой нормативной и эмпирической базами исследования, а также

результатами апробации положений диссертационного исследования. Е.В. Ширеевой использованы разнообразные статистические сведения органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и судебной системы; автором самостоятельно подготовлен и проведен опрос 135 должностных лиц органов исполнительной власти и судей (с. 209-213).

Выводы, полученные соискателем ученой степени в ходе научного исследования, сформулированы самостоятельно. Основные положения диссертации Е.В. Ширеевой изложены в 9 научных публикациях объемом 3,9 п.л., в том числе в 4 статьях, опубликованных в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты соискателей ученой степени.

Содержание основных идей в диссертации позволяет сделать вывод, что она соответствует паспорту научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс, является актуальным, самостоятельным, целостным, концептуально законченным научным исследованием. Однако некоторые положения диссертации Е.В. Ширеевой требуют уточнения и дополнительной аргументации в ходе публичной защиты:

1. Предложение автора о выделении процедур подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в обособленную стадию производства по делам об административных правонарушениях посредством разработки системы специальных целей, задач, функций (см. стр. 43-47 дисс., положение № 1, 2 выносимые на защиту) представляется вполне аргументированным, особенно в тех случаях, когда данные дела рассматривает суд. Между тем, в предлагаемых авторских определениях остается неясным, что понимается им под термином «дело об административном правонарушении», хотя данная категория является достаточно неопределенной в КоАП РФ, а также используется в АПК РФ и КАС РФ. В данном контексте предлагается пояснить позицию автора о необходимости дополнительной регламентации процедур подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в связи с пересмотром постановления или иного решения принятого по данному делу, применение которых предполагают ст. 30.4., 30.15. КоАП РФ.

2. Ст. 10 Конституции РФ провозглашает самостоятельность органов исполнительной власти от органов судебной власти, а ч.1 ст. 118 Конституции РФ, по сути, признает, что деятельность судов имеет исключительный характер и поэтому называется правосудием (в своих позициях Конституционный Суд РФ подчеркивает особенности правосудия и соискатель отмечает это в своей работе на стр. 127-128). При этом в соответствии с ч. 2 ст. 118 очевидно, что правосудие по делам об административных правонарушениях может осуществляться не иначе, как в форме административного судопроизводства. В условиях прямого действия указанных норм Конституции РФ представляется, что внесудебные (досудебные) процедуры и судебные процедуры подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях должны различаться по субъектному составу и содержанию, учитывать особенности формирования и оценки доказательственной базы по данным делам, формируемой как в ходе осуществления административной деятельности, так и в ходе административного правосудия. В целях развития выделенных конституционных установлений объективно необходима разработка дифференцированных систем внесудебных и судебных административно-процессуальных принципов подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях, применяемых соответственно органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами в порядке административного производства и судами – в порядке административного судопроизводства (при таком подходе, к примеру, в соответствии со ст. 118 Конституции РФ систему судебных административно-процессуальных принципов подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях будет логичным построить сопоставимо со ст. 6 КАС РФ и ст.5-12 АПК РФ). В этой связи представляется необходимым уточнить предложения автора о закреплении в КоАП РФ единых процедурных правил подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях, как для органов исполнительной власти, иных административно-публичных органов, их должностных лиц, так и судов (см. стр.132-136, положения № 3, 5, 6, вынесенные на защиту, проект главы КоАП РФ).

3. На стр. 75 диссертации, а также в положении № 3, выносимом на защиту, автор приходит к обоснованному выводу о необходимости использования норм АПК РФ (ввиду специфики арбитражных судов) при подготовке к рассмотрению дела в части, не урегулированной КоАП РФ. Между тем соискатель в дальнейшем не обращается к исследованию особенностей регламентации процедур подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях, закрепленных в действующем АПК РФ и применяемых арбитражными судами в течение продолжительного периода (в том числе процедур подготовки к рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности и процедур подготовки к рассмотрению дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности) (см. гл. 25 АПК РФ). Представляется, что такого рода исследование обогатило бы выводы и предложения, сделанные автором по совершенствованию процедур подготовки дел об административных правонарушениях, которые в настоящее время предусмотрены КоАП РФ и применяются судами общей юрисдикции.

4. Соискателем ученой степени обоснованно указывает на необходимость закрепления в КоАП РФ обязательного участия в подготовке и рассмотрении дела об административном правонарушении должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, или прокурора и их отнесение в классификации субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении к иным лицам и органам, участвующим в деле (с. 88). Между тем в тексте диссертации не раскрываются процессуальные права и обязанности указанных должностных лиц на исследуемой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Необходимо восполнить отмеченный пробел при публичной защите.

5. Стоит поддержать научно обоснованную позицию соискателя о предоставлении лицу, привлекаемого к административной ответственности, а также потерпевшему, права присутствовать при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении (стр. 17 дисс.). При этом автор не раскрывает

процедуру реализации такого права. Хотелось бы уточнить мнение автора по данному вопросу.

6. На стр. 16, 78, 101 диссертации автор обосновывает субъектный состав стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и классифицирует выделенных субъектов по группам. Не ясно, к какой группе следует отнести должное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, а также эксперта, привлекаемого по данному делу? Предлагается уточнить и аргументировать авторскую позицию.

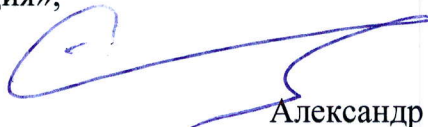
Без сомнения, указанные замечания носят исключительно дискуссионный характер и существенным образом не влияют на общую высокую оценку диссертационного исследования Е.В. Ширеевой, а также не уменьшают значимость полученных автором научных результатов.

Таким образом, диссертационное исследование Е.В. Ширеевой соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 Положения о присуждении ученых степеней (утв. постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842) к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук. Диссертация Е.В. Ширеевой является актуальной, самостоятельной, ценной, теоретически и практически значимой научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научных задач, имеющих существенное значение для развития российского административного права и административного процесса. Предложения и рекомендации, сформулированные автором диссертации, обладают высоким научным потенциалом, а также будут способствовать совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, в частности, и производства по делам об административных правонарушениях, в целом. Автор диссертации – Ширеева Екатерина Валерьяновна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Отзыв подготовлен заместителем заведующего кафедры административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой ФГБОУ ВО «Российский государственный

университет правосудия», кандидатом юридических наук Федоровой Татьяной Васильевной. Отзыв одобрен на заседании кафедры административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой « 12 » февраля 2019 года (протокол № 8).

Заведующий кафедрой
административного права и процесса имени
Н.Г. Салищевой ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет правосудия»,
доктор юридических наук, профессор



Александр Иванович Стахов

« 12 » февраля 2019 г.

Подпись заверяю:

ПОДПИСЬ
ЗАВЕРЯЮ
ЗАМ. НАЧАЛЬНИКА



Сведения о ведущей организации:

наименование – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»;

почтовый адрес – 117418, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., д. 69;

тел. – 8 (495) 332-53-51;

e-mail – evv@rsuj.ru;

адрес сайта – <https://rgup.ru>.