

УТВЕРЖДАЮ

Ректор
ФГБОУ ВО «Уральский
государственный юридический
университет»,
доктор юридических наук,
профессор
Бублик В.А.

19 мая 2014 г.



ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет» на диссертацию Барамзиной Ольги Николаевны на тему «Процессуальное положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении», представленную в диссертационный совет ДМ 212.298.16 при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (Национальный исследовательский университет) на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс (Челябинск, 2014, 199 с.)

Вопросы административно-процессуального статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении вызывают особый интерес, обусловленный, в том числе, несовершенством правового регулирования процедуры привлечения к административной ответственности. Нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) носят во многом фрагментарный характер, что оказывает влияние на возможности лица, привлекаемого к ответственности, воспользоваться принадлежащими ему правами для эффективной защиты своих интересов.

Актуальность темы диссертационного исследования О.Н. Барамзиной обусловлена теоретической и практической значимостью изучения правовых и теоретических вопросов правового положения лица, привлекаемого к административной ответственности, и predeterminedена нацеленностью автора на поиск новых путей совершенствования его процессуального статуса. Соискатель в работе обосновывает актуальность выбранной темы диссертационного исследования и формулирует его цель - теоретическое обоснование и разработка научных рекомендаций по совершенствованию законодательства в области регулирования административно-процессуального статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (с. 6). Кроме того, для достижения указанной цели автор обосновывает задачи диссертационного исследования, которые в дальнейшем решает в рамках проводимой работы. Так, автор исследовала научные воззрения о сущности и структуре административно-процессуального статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу; изучила общие процессуальные права и обязанности названного участника; разработала предложения по совершенствованию правового регулирования статуса лица, привлекаемого к административной ответственности.

Изучив содержание диссертации, главные выводы и новизну исследования, можно констатировать следующее. Предмет исследования О.Н. Барамзиной составили теоретические воззрения о сущности производства по делам об административных правонарушениях, статусе такого участника, как лицо, в отношении которого ведется производство по делу; нормы, закрепленные в международном, конституционном, административно-процессуальном законодательстве РФ, регламентирующем права и обязанности лица, привлекаемого к административной ответственности.

В первой главе автором вводится понятийный аппарат, на котором в дальнейшем строится вся работа, раскрывается сущность и понятие

процессуального статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (§ 1). Обращение к научным трудам, внесшим существенный вклад в науку административно-процессуального права и развивающим тему правового статуса участников производства по делам об административных правонарушениях, позволило соискателю раскрыть понятие административно-процессуального статуса, в отношении которого ведется производство (с. 18 – 21).

Автором обосновывается важный вывод о том, что на стадиях возбуждения, рассмотрения дела и исполнения постановления необходимо разделять административно-процессуальный статус такого лица, употребляя различные термины: «лицо, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении», «лицо, которому вменяется совершение административного правонарушения» и «лицо, подвергнутое административному наказанию» (с. 26). Данные наименования позволят более точно отобразить действительный статус участника и особенности его правового положения на каждой стадии производства.

Интересным и практически ориентированным является проведенный анализ правовой основы процессуального статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу, посредством исследования соответствующих норм международного права, федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (§ 2 главы 1). В результате диссертантом сделан вывод о том, что нормативно-правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях в части определения основополагающих прав и обязанностей лица, привлекаемого к административной ответственности, в целом соответствует общим тенденциям развития процессуального законодательства РФ, его принципам, но при этом нуждается в совершенствовании (с. 37 – 45).

Также внимания заслуживают предлагаемый автором анализ института злоупотребления процессуальными правами, его достаточно полное

раскрытие и предложение закрепить названный институт в процессуальных нормах КоАП РФ (с. 58 – 59).

Положительную оценку необходимо дать предпринятой автором попытке всесторонне исследовать особенности процессуального положения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на его различных стадиях (глава 2). При ознакомлении с диссертацией О.Н. Барамзиной замечен творческий подход автора к изучаемым вопросам. Она демонстрирует собственное понимание различий в процессуальном статусе названного участника при возбуждении дела об административном правонарушении, его рассмотрении, пересмотре и исполнении постановления.

Автор описывает процессуальные права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу, на конкретной стадии производства и предпринимает попытку не только назвать и систематизировать их, но и сравнить с аналогичными нормами, регулирующими иные виды судопроизводства, а в дальнейшем расширить содержание процессуальных прав и обязанностей, устранив имеющиеся законодательные пробелы.

В качестве достоинства работы следует отметить широкий круг изученной автором судебной практики, обобщение которой позволило выявить недостатки правового регулирования статуса лица, привлекаемого к административной ответственности, и сформулировать конкретные предложения по внесению изменений в действующее законодательство. Работа предлагает набор практических рекомендаций, которые могут быть реализованы на законодательном уровне или учтены правоприменительной практикой. В диссертации вводятся научные понятия, а также формулируются соответствующие выводы и предложения, аргументированные и критические оцененные по сравнению с ранее высказанными другими авторами

В результате проведенного исследования соискателем сформулирован

и аргументирован ряд оригинальных теоретических выводов и предложений, предусматривающих возможность внесения изменений и дополнений в КоАП РФ. Исходя из этого, следует отметить, что заявленная тематика получила в работе О.Н. Барамзиной должное теоретическое обоснование, позволившее сформулировать ценные рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования в соответствующей области.

В числе наиболее существенных, обладающих научной новизной, высокой теоретической и практической значимостью можно выделить в частности, следующие полученные лично диссертантом результаты исследования:

- определение понятия лица, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, которое приобретает данный статус с момента совершения процессуальных действий, указанных в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, и утрачивает его в момент составления протокола об административном правонарушении (постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении) и вручения его лицу;

- определение понятия лица, которому вменяется совершение административного правонарушения, обладающее таким статусом после составления протокола об административном правонарушении либо вынесения постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении и до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении;

- определение понятия лица, подвергнутого административному наказанию, приобретающего данный статус с момента вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания его исполнения;

- введение и авторское понимание термина «злоупотребление процессуальными правами в производстве по делу об административном правонарушении»;

- построение четкой системы процессуальных прав и обязанностей лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на каждой из стадий данного производства.

При ознакомлении с диссертацией О.Н. Барамзиной заметен творческий подход автора к исследуемым вопросам. Диссертант удачно демонстрирует собственное понимание сущности, роли и особенностей административно-процессуального статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В то же время, в диссертации О.Н. Барамзиной содержатся утверждения и выводы, не аргументированные надлежащим образом, носящие поверхностный характер, свидетельствующие о недостаточной проработанности отдельных вопросов по теме исследования или требующие дополнительной аргументации.

1. Соискателем сформулирован вывод о том, что установление в законах субъектов РФ об административной ответственности различных санкций за совершение одних и тех же правонарушений, влечет за собой нарушение принципа равенства всех перед законом и нарушение прав лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении (с. 43–45). Данное утверждение не обосновывается в диссертации должным образом, учитывая, что эта проблема была предметом многочисленных исследований представителей научного сообщества, а в дальнейшем получила исчерпывающую оценку в решениях Конституционного Суда РФ.

Согласно Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б», «к» ч. 1 ст. 72), по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76). При установлении мер административной

ответственности за административные правонарушения законодатель связан принципами юридического равенства и справедливости, равно как и вытекающими из ч. 3 ст. 17, ч. 1 и ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ критериями возможных ограничений прав и свобод, соблюдение которых допускает дифференциацию, приводящую к различиям в правах и обязанностях субъектов права, только в том случае, если она объективно оправданна, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 года № 1-П).

Из этого следует, что с изменением социальных и экономических обстоятельств, в частности, свидетельствующих о возрастании негативных последствий тех или иных административных правонарушений, законодатель также вправе вводить более строгие санкции за их совершение, но с обязательным учетом того, что дифференциация составов административных правонарушений, а также определение мер административной ответственности не могут быть произвольными и должны основываться на объективных характеристиках административных правонарушений и соответствовать принципам и нормам Конституции РФ (постановления Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 года № 4-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П). Конституционный Суд РФ признал допустимым и соответствующим Конституции РФ установление различных санкций за совершение одних и тех же административных правонарушений на территории различных субъектов РФ, если это различие обусловлено спецификой территориальной инфраструктуры, различием организационно-управленческих последствий данных правонарушений, независимо от того, устанавливаются они федеральным законодателем или органами государственной власти субъектов РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2014 г. № 13-П). Опровержение позиций Конституционного Суда РФ требует гораздо большей аргументации и сил, чем это представлено

в диссертации, да и вряд ли имеет какие-либо научные перспективы и значение.

2. Представляется, что автору не удалось в достаточной степени обосновать утверждение о том, что заявляемые участниками производства ходатайства должны быть мотивированными (с. 51-68). В рамках действующего нормативного регулирования участники производства распоряжаются своими процессуальными правами по собственному усмотрению и несут риски, связанные с невозможностью обосновать свои требования или возражения. Полагаем, что вопрос заявления ходатайств является исключительно процессуальным, подчеркивает волеизъявление участника относительно порядка рассмотрения дела. В том случае, если суд, орган, должностное лицо, ведущие производство по делу посчитают, что заявитель злоупотребляет своими процессуальными правами, заявляя необоснованные ходатайства, они вправе принять решение об отказе в их удовлетворении. В настоящее время это является сложившейся практикой и не требует, на наш взгляд, какой-либо корректировки. Более того, введение института обоснования ходатайств значительно усложнит пользование участниками производства своими правами, породит дополнительные коррупционные риски и увеличит количество спорных ситуаций, но теперь уже относительно обоснованности или необоснованности ходатайства.

3. В диссертации автор утверждает, что «законодательство не предоставляет возможности лицам обжаловать непосредственно, в рамках производства по делу об административном правонарушении, законность мер обеспечения производства по делу», а введение данного института «приведет к затягиванию рассмотрения дел об административных правонарушениях» (с. 97). Данное утверждение ошибочно, поскольку, во-первых, оно не учитывает возможность оспаривания отдельных мер обеспечения производства именно в рамках производства (часть 8 статьи 27.18 КоАП РФ), во-вторых, необоснованно игнорирует разъяснения Высшего Арбитражного

Суда РФ о возможности оспаривания в арбитражных судах юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями мер обеспечения производства по делу в период, когда это производство ведется, но до вынесения постановления по делу, а также сложившуюся в связи с ним судебно-арбитражную практику, а в-третьих, сделано совершенно без учета исследования научных точек зрения по данному вопросу, прежде всего тех специалистов, которые обосновывают возможность и необходимость оспаривания мер обеспечения производства отдельно от оспаривания постановления по делу об административном правонарушении. Если автор не согласен с их аргументами, это требует от него не голословного утверждения, что «с ними нельзя согласиться», а подробного и тщательного разбора и обоснования иной позиции. Так, например, примененный таможенными органами арест товаров, транспортных средств может длиться все то время, пока идет административное расследование, а оно по данной категории дел может идти до шести месяцев. Какие есть основания не допускать оспаривания применения данной меры, если по мнению лица она применена незаконно, например, не в отношении того товара, который являлся орудием или предметом административного правонарушения? Каким образом разрешение данного спора судом в период, пока идет административное расследование может затянуть рассмотрения дела? Какой иной механизм судебной защиты прав лица автор может предложить, если утверждает, что оспаривание в этой ситуации невозможно? Совершенно очевидно, что предъявление гражданского иска о возмещении вреда не является в этой ситуации эффективным средством восстановления нарушенных прав, создает гораздо больше неудобств для судебной и бюджетной системы, не способствует своевременному пресечению незаконных действий и т.п.

4. В работе указывается, что срок оспаривания процессуальных актов может восстанавливаться только при наличии уважительных причин его пропуска (с. 158). Данное утверждение представляется недостаточно

обоснованным. КоАП РФ не указывает на наличие уважительных причин как на основание для восстановления пропущенного срока обжалования (часть 1 статьи 30.3). Полагаем, что это не упущение законодателя, а сознательное предоставление более широкого усмотрения для решения данного вопроса, учитывая специфику административно-деликтных правоотношений - в определенных случаях возникает необходимость восстановить срок и при отсутствии уважительных причин его пропуска в силу очевидной ошибочности оспоренного юрисдикционного акта (например, при назначении наказания за рамками санкции статьи, при вынесении постановления неуполномоченным лицом и т.п.).

5. Также нельзя не отметить, что ряд вопросов, поставленных в диссертации как требующих своего решения, уже в той или иной степени разрешен в интерпретационных актах Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. В частности, предложения автора по поводу требований к оформлению полномочий представителя в доверенности (с. 80 – 81) дублируют позицию Верховного Суда РФ (абз. 4 и 5 п. 8 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013 г.)). Аналогичное замечание относится к рекомендации соискателя при пересмотре процессуальных актов не рассматривать в качестве существенного нарушения процессуальных норм нарушение сроков, установленных для составления протокола об административном правонарушении (с. 151 – 152). Эта позиция высших судебных органов является общеизвестным фактом, не требующим дополнительной аргументации.

Высказанные в настоящем отзыве замечания хотя и снижают общий уровень проведенного научного исследования, но в целом не влияют на положительную оценку подготовленной диссертации.

Основные выводы диссертационного исследования отражены в 7 научных публикациях по исследуемой теме, из них 3 работы опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, включенных в перечень ВАК Минобрнауки России.

Автореферат и опубликованные работы в целом отражают содержание диссертации.

Диссертация Барамзиной Ольги Николаевны на тему «Процессуальное положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» является актуальным, самостоятельным научным исследованием и может рассматриваться как научно-квалификационная работа, содержащая решение задачи, имеющей существенное значение для отраслей административного и административно-процессуального права.

Диссертация Барамзиной Ольги Николаевны соответствует специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс, и отвечает требованиям ч. 2 п. 9 и п. 10 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Отзыв на диссертацию Барамзиной О.Н. на тему «Процессуальное положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» обсужден и одобрен на заседании кафедры административного права Уральского государственного юридического университета 16 мая 2014 г. протокол № 7.

**Заведующий кафедрой
административного права
Уральского государственного
юридического университета**

кандидат юридических наук, профессор

С.Д. Хазанов



*620 066, г. Екатеринбург,
ул. Комсомольская, 21
тел. 8(343) 374799*