

УТВЕРЖДАЮ

Заместитель начальника института –  
начальник отдела, кандидат  
юридических наук, доцент

Фролкин Н. П.

2015 года



### ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский пограничный институт Федеральной службы безопасности Российской Федерации» – на диссертацию и автореферат диссертации Гапон Юлии Павловны «Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов», представленные в диссертационный совет Д 212.298.16, созданного базе Южно-Уральского государственного университета, на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов вызывают особый интерес, продиктованный, в том числе, отсутствием должного правового регулирования в данной сфере и спецификой деятельности должностных лиц подразделений пограничного контроля, осуществляющих их реализацию.

Актуальность темы диссертационного исследования Ю. П. Гапон обусловлена теоретической и практической значимостью изучения вопросов применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного

контроля, особенно в свете проводимой в последние годы в Российской Федерации государственной политики, нацеленной на укрепление законности в стране, строгого соблюдения прав и свобод граждан, что подразумевает также и повышение требований к государственным органам и их должностным лицам уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях и применять меры обеспечения производства.

Несмотря на то, что в теории административного права имеются работы ученых, посвященные мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, вопросы, проблемы и особенности их применения должностными лицами пограничных органов остались практически не изучены. Ю. П. Гапон впервые на диссертационном уровне осуществила комплексное исследование мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов.

Соискателем глубоко и системно исследованы общетеоретические, организационные и процессуальные аспекты проблематики применения в подразделениях пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Диссертация имеет ярко выраженную практическую направленность. Результаты, полученные автором в ходе проведенного исследования имеют весомую значимость как для обеспечения единообразия правоприменительной практики в деятельности должностных лиц подразделений пограничного контроля при реализации ими мер обеспечения производства, так и для совершенствования правового регулирования применения указанных мер.

Полученные Ю. П. Гапон в ходе исследования выводы, научно-теоретические положения работы и предложения по совершенствованию федерального законодательства сделаны единолично.

Общий объем научных, нормативно-правовых и правоприменительных источников (согласно библиографическому списку автором было использовано 226 источников) свидетельствует о том, что Ю. П. Гапон достаточно глубоко изучила имеющийся по избранной теме исследовательский материал. Положительно следует оценить также и использование соискателем статистических показателей.

Выполненная диссертация отличается научной новизной, которая заключается, прежде всего, в том, что она представляет собой первое в период реформирования и существенного обновления административного законодательства комплексное исследование специфики и проблем применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов.

Диссертантом адекватно и методологически верно определены цель, задачи, объект и предмет исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при применении должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Предмет исследования составляют теоретические положения, а также правовые нормы, регулирующие условия и порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, акты правосудия и правоприменительная практика по данной проблематике (стр. 8).

Цель заключается «в проведении комплексного анализа теоретико-правовых основ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, а также

формулировании научных и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования применения указанных мер» (стр. 7).

Достижение указанной цели осуществлено путем решения в рамках диссертационного исследования ряда задач. Так, Ю. П. Гапон определена правовая природа мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их место в системе мер административного принуждения; исследованы базисные характеристики мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов; выявлена специфика и определены критерии применения должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; проанализировано административное задержание и установлены обстоятельства, влияющие на эффективность его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов; раскрыты содержание таких мер как, личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, и выделить особенности их применения; сформулированы понятие, раскрыты основания и условия применения изъятия вещей и документов как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемой должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов; разработаны предложения и рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики в пределах исследуемой темы.

Поставленные задачи исследования обусловили надлежащую структурную проработку и последовательность изложения соискателем научно-теоритического материала.

Структура работы построена логично, каждая глава и параграф закономерно вытекают из содержания предыдущих, порядок изложения материала создает целостное представление о раскрываемой теме. Так, начиная от общетеоретических вопросов о сущности и месте мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения, их базисных характеристик, диссертант продолжила свой научный труд исследованием особенностей применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставления, административного задержания, личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, изъятия вещей и документов, помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации) должностными лицами подразделений пограничного контроля.

Положения диссертации изложены на необходимом для диссертации теоретическом уровне. Организация материала отличается логической последовательностью. Работа обнаруживает владение автором навыками научной деятельности.

В числе наиболее значимых для развития административного и административно-процессуального права результатов исследования Ю.П. Гапон, обладающих научной новизной, высокой теоретической и практической значимостью можно выделить следующие:

– выявлены основные и специфические признаки мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, а именно: многоуровневая правовая основа применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; правомочность должностных лиц подразделений пограничного контроля применять лишь отдельные меры обеспечения производства; основание применения мер обеспечения производства; круг

специальных субъектов, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; предварительное осуществление контрольных мероприятий (пограничного контроля), предшествующее применению соответствующих мер и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях (стр.59 – 62, 82-83);

– обоснована необходимость дополнения перечня лиц, уполномоченных применять доставку как меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях следующими категориями: 1) члены добровольной народной дружины; 2) добровольные казачьи дружины; 3) внештатные сотрудники пограничных органов федеральной службы безопасности (стр.94 - 97), а также аргументировано предложение о разрешении осуществления доставки не только в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение воинской части, и помещение органа местного самоуправления сельского поселения, но и в штаб добровольной народной дружины (с.97);

– сформулировано и предложено авторское понимание дефиниций «меры административного принуждения», «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях», «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов», «личный досмотр», «изъятие вещей и документов», и других (стр. 40-41, 46, 56-57, 124-125, 136-137, 140);

– аргументировано мнение о целесообразности разграничения дефиниций «личный досмотр» и «досмотр вещей, находящихся при физическом лице»(с.120);

– внесен ряд предложений по совершенствованию действующего процессуального законодательства, в частности, об изменении и дополнении: п. 7 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, абз. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ, ч. 2 ст. 27.5 КоАП

РФ, ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ, пп. 4 ч. 2 ст. 30 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», п.12 Приказа ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631;

– предложен проект приказа Федеральной службы безопасности Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице при производстве по делам об административных правонарушениях, должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (стр.122, 203);

– обоснована необходимость утвердить соответствующим Постановлением Правительства Российской Федерации «Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации», в которых будут определены условия и порядок содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, организация их медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами, а также права и обязанности иностранных граждан и ЛБГ, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов (с.155-158).

Рассматриваемое диссертационное исследование представляет собой оригинальный научный труд, носящий целостный по форме и законченный по содержанию характер. Круг затронутых Ю.П. Гапон проблем, их сложность, полученные в результате исследования выводы, а также полнота и порядок их аргументации указывают на способность соискателя к самостоятельной, творческой и эффективной научной деятельности.

Самостоятельность диссертанта в проведении исследования объясняется получением новых научных результатов в сфере теоритических и практических проблем применения должностными лицами подразделений

пограничного контроля пограничных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Работа имеет существенное значение как для выработки доктринальных предпосылок по решению вопроса об оптимизации законодательного регулирования в данной сфере, а также для обеспечения единообразия правоприменительной практики пограничных органов.

Результаты диссертационной работы, выводы и предложения автора, имеющие прикладной характер, могут быть использованы:

- в правотворческой деятельности в целях совершенствования российского законодательства (в частности, путем внесения предложенных автором изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации», нормативно – правовых актов Федеральной службы безопасности Российской Федерации);
- в последующих научных исследованиях по проблемам осуществления производства по делам об административных правонарушениях и применения мер обеспечения производства;
- в правоприменительной практике пограничных органов федеральной службы безопасности;
- при разработке методических рекомендаций должностным лицам пограничных органов, уполномоченным осуществлять производство по делам об административных правонарушениях;
- в целях совершенствования системы профессиональной подготовки и переподготовки должностных лиц подразделений пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях;
- в учебном процессе при преподавании курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право».

Несмотря на отмеченные достоинства в диссертации Ю.П. Гапон как и в любой научной работе, можно встретить утверждения и выводы, носящие



дискуссионный характер или требующие дополнительной проработки или аргументации:

1. Полагаем, что если бы автором было осуществлено исследование специфики и особенностей правового регулирования применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не только подразделений пограничного контроля, но и иных структурных подразделений пограничных органов, в том числе и подразделений береговой охраны это, безусловно, бы обогатило работу Ю.П. Гапон.

2. На странице 151 диссертационного исследования автор отмечает: «практика осуществления изъятия документов должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов показывает, что при этом нередко допускаются нарушения каких-либо процессуальных правил. Например, когда в протоколе об изъятии вещей и документов отсутствуют отметки о вручении заверенных копий изъятых документов лицам, у которых документы были изъяты». Автору следовало бы, на наш взгляд, предложить возможные варианты устранения обозначенной проблемы.

3. В шестом положении, вынесенном на защиту (с.13), вносятся предложения об изменении в пп. 4 ч. 2 ст. 30 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-І «О Государственной границе Российской Федерации» и ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ.

Соглашаясь с доводами и аргументами Ю.П. Гапон (с.109-110) о том, что на практике должностные лица пограничных органов в силу объективных причин не всегда успевают уложиться в установленные ч. 2. ст. 27.5 КоАП РФ 48 часов при проведении необходимых проверок установления личности задержанного иностранного гражданина или лица без гражданства, остается непонятным, зачем автору необходимо устанавливать предел "до 10 суток"? Полагаем, что в обозначенных нормативно-правовых актах была бы более приемлема формулировка «на срок свыше 48 часов - по решению суда».

4. В диссертации автор предлагает представить порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля как совокупность пяти последовательных этапов (начальный этап; подготовительный (технический) этап; основной этап; документальный этап; заключительный этап), полагая что предложенная систематизация имеет значение для единообразного и правомерного применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля, соблюдения при этом прав и свобод лиц, в отношении которых применяются соответствующие меры (стр.79-82 ). В продолжение темы хотелось бы узнать мнение диссертанта о том, какой характер будут носить предложенные этапы: рекомендательный или общеобязательный характер? Где они должны быть закреплены: в приказе Федеральной службы безопасности Российской Федерации или методических рекомендациях?

Указанные замечания не влияют на общую положительную оценку научного труда Ю.П. Гапон и носят дискуссионный характер. Отмеченные вопросы могут быть учтены соискателем в ходе последующих научных изысканий по рассматриваемой проблематике.

Автореферат диссертации Ю.П. Гапон соответствует структуре диссертации и отражает ее основное содержание. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Основные выводы исследования автора отражены в 13 научных публикациях по теме диссертации, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России. Опубликованные автором печатные работы с достаточной полнотой отражают содержание диссертации.

Оформление диссертации соответствует требованиям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842.

Полученные автором диссертации научно-практические результаты являются весьма важными как для совершенствования современного российского административно-процессуального права, так и для повышения эффективности практической деятельности должностных лиц подразделений пограничного контроля, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

### **ВЫВОДЫ:**

1. Диссертация Гапон Юлии Павловны на тему «Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов» является актуальным, самостоятельным, завершенным научным исследованием и может рассматриваться как научно-квалификационная работа, содержащая решение задачи, имеющей существенное значение для отрасли российского административно-процессуального права.

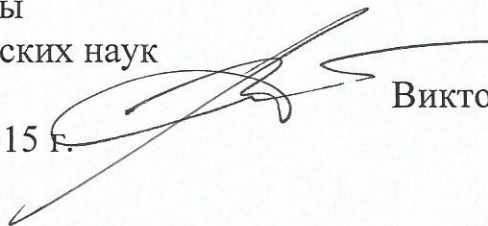
2. Научное исследование полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук ч. 2 п. 9, п. 10, п. 11 и п. 24 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842. а ее автор Юлия Павловна Гапон заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Отзыв на кандидатскую диссертацию и автореферат диссертации Ю.П. Гапон на тему «Меры обеспечения производства по делам об

административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов» подготовил профессор кафедры, доктор юридических наук, доцент Юрий Николаевич Туганов. Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры (протокол № 3 от «11 » февраля 2015 г.).

Начальник кафедры  
кандидат юридических наук

«12» февраля 2015 г.



Виктор Николаевич Решетников

Почтовый адрес:

129345, г. Москва, ул. Осташковская, д.15

Телефон: (499) 798-90-54

Электронный адрес: [mpi@fsb.ru](mailto:mpi@fsb.ru)