

## **ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**

**на диссертацию Жильцова Андрея Владимировича на тему: «Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и роль полиции в механизме ее применения», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс в диссертационный совет ДМ. 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете (г. Челябинск, 2015. С. 184 с библиографией и приложениями)**

Анализ правоприменительной практики показывает, что основной мерой административного наказания за совершение административных правонарушений является административный штраф. Это обусловлено и тем, что подавляющее большинство составов административных правонарушений, закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривают в виде санкции административный штраф, как единственный или альтернативный вид наказания за совершение конкретного административного правонарушения.

А потому чрезвычайно актуальным является вопрос неуплаты в добровольном порядке административного штрафа в установленный законом срок, наряду с которым немаловажное значение имеет и проблема выявления многочисленных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, поскольку ни одно правонарушение, в идеальном смысле,

не должно быть незамеченным для государства.

При всем том неотвратимость наступления административной ответственности способствует достижению целей административного наказания, определенных в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, и имеет воспитательное значение. В ином случае, когда не обеспечивается соблюдение принципа неотвратимости и не реализуется административная ответственность за неуплату штрафа в установленный законом срок, происходит профанация назначаемого наказания в виде административного штрафа, следствием чего является формирование стойкого делинквентного поведения.

Особую актуальность в этой связи приобретает исследование А.В. Жильцова, в котором крайне своевременно обращается внимание на проблемы совершенствования нормативно-правовой основы и организации участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в установленный законом срок.

Диссертационное исследование имеет значительную теоретическую и практическую ценность, отличается новизной подходов к решению ряда вопросов, связанных как с исследованием теоретических основ административной ответственности, ее правовой природы за неуплату административного штрафа в установленный законом срок, так и с определением направлений правотворческой деятельности государства в области формирования нормативно-правовых основ участия полиции в механизме применения такой ответственности.

Обширна и разнообразна теоретическая и эмпирическая основы работы. Теоретическим фундаментом диссертационного исследования явились научные труды известных отечественных ученых-административистов, исследовавших проблемы административной ответственности, ее сущности и содержания, реализации административного наказания в виде штрафа, а также правового

положения органов внутренних дел в рамках применения административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Основные теоретические положения, выносимые диссертантом на защиту, последовательно отстаиваются и обосновываются им в работе.

Материалы диссертации нашли свое отражение в предложениях и рекомендациях автора по совершенствованию нормативно-правовой основы и организации участия полиции в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в установленный законом срок, в том числе на основе ретроспективного и сравнительно-правового анализа.

Соискателем использованы для достижения поставленных задач общие и частно-научные методы исследования, что позволило сделать авторское изложение всесторонним, исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимости, сделать интересные с теоретической и практической сторон обобщения и выводы.

Целью исследования диссертационной работы является проведение комплексного анализа теоретической и правовой основ административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, выявление проблем, связанных с участием полиции в реализации механизма её применения, и разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства, регламентирующего эту деятельность и практики его применения (с. 5).

В этой связи в диссертации решаются вопросы по исследованию теоретических, концептуальных аспектов природы и сущности административной ответственности за неуплату административного штрафа в установленный законом срок, определению направлений ее совершенствования, а также вопросы по обеспечению механизма ее реализации органами внутренних дел.

Диссертация представляет собой самостоятельное, логически завершенное, комплексное монографическое исследование роли полиции в механизме применения обозначенной выше ответственности, позволившее диссертанту предложить авторский взгляд на решение практических и теоретических проблем с выработкой рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового регулирования и организации этой деятельности полиции.

Структура работы логична, позволяет отразить в исследовании все необходимые аспекты заявленной темы.

В первой главе автор подвергает анализу генезис отечественного законодательства об административной ответственности за неуплату штрафа в установленный законом срок, публикации по теории права, процессуальным отраслям права и административному праву, правоприменительную практику, рассматривает особенности современного административно-деликтного и административно-процессуального законодательства отдельных зарубежных стран.

На основе комплексного анализа института административной ответственности, системы административных наказаний, проблем нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики по привлечению к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ соискателем выработано определение понятия административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, предложено законодательно закрепить место совершения правонарушения, а также предусмотреть возможность составления протокола «формального предупреждения» в отношении лиц, впервые совершивших указанное выше административное правонарушение. Представленные в главе выводы основываются на достаточном анализе истории становления и настоящего состояния законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации и за рубежом (с. 15-81).

Во второй главе диссертант подвергает анализу нормативные правовые акты, научную литературу и сформировавшуюся в органах внутренних дел правоприменительную практику. Опираясь на результаты проведенного им исследования характеристики правового статуса полиции как субъекта, участвующего в реализации механизма применения административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, формулирует определение понятия «применение административной ответственности», делает вывод, что полиции в механизме применения административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ отведена вспомогательная (обеспечивающая) по отношению к судьям и комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав роль. Автор предлагает расширить границы правового статуса полиции (ее должностных лиц) для решения широкого круга задач и выполнения комплекса функций, связанных с обеспечением контроля полноты и своевременности уплаты административных штрафов.

Исследуя структуру выявления рассматриваемых административных правонарушений, автор определяет ее этапы, выявляет проблемы правового и организационного характера, возникающие на каждом из них; подвергает анализу вопросы, связанные с возбуждением должностными лицами полиции дел указанной категории, в этой связи предлагает внести ряд изменений в КоАП РФ.

Содержание второй главы также обнаруживает практическую направленность исследования, подтверждает необходимость совершенствования правового механизма применения полицией административной ответственности за неуплату штрафа в установленный законом срок. Предложения автора по внесению дополнений и изменений в КоАП РФ имеют определенный интерес для законодателя, могут

послужить основой для разработки и принятия соответствующих федеральных законов.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования и в обобщенном виде сформулированы основные теоретические выводы, положения и предложения о дополнении законодательства об административных правонарушениях.

Приведенный перечень вопросов, исследуемых в диссертации, уже сам по себе свидетельствует о масштабности научного труда диссертанта. Этому соответствует и круг использованных автором научных и нормативных источников.

Научная новизна диссертации обусловлена тем, что она представляет собой первый опыт комплексного изучения теоретической и правовой основ административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, проблем правового регулирования и организации деятельности полиции в рамках реализации механизма её применения.

На основе изучения действующего законодательства и правоприменительной практики автором формулируются практические выводы и рекомендации по формированию соответствующей области законодательства. Следует отметить удачные теоретические решения большинства поставленных в диссертации вопросов и собственные практические предложения, что, несомненно, является следствием достаточно глубокого проникновения в тему, компетентности и информированности автора.

Оценивая диссертацию в целом, надо отметить достаточно высокий теоретический уровень выводов и рекомендаций автора. Все сказанное свидетельствует о высоком научном уровне диссертации, ее концептуальном характере и предопределяет общий вывод о ее соответствии предъявляемым требованиям.

Научно-практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные и обоснованные в диссертации выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы как при проведении новых исследований, так и в практической деятельности законодательных органов власти.

Теоретические обобщения и практические рекомендации А.В. Жильцова могут быть применены при написании учебных пособий и преподавании курсов «Административное право», «Административный процесс», «Административная деятельность органов внутренних дел».

Вместе с тем данное исследование, как и любой творческий труд, не свободно от ряда недостатков. Некоторые положения диссертации являются дискуссионными, а отдельные идеи и выводы автора не обоснованы в достаточной степени.

1. Мнение о спорности предложений некоторых авторов о необходимости установления в КоАП РФ возможности применения административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи, в связи с тем, что в таком случае создаются предпосылки для злоупотребления правом путем необоснованного снижения штрафных сумм, а, кроме того, у лица наличествует возможность получить отсрочку или рассрочку исполнения административного штрафа, высказывалось диссертантом до вступления в силу Федерального закона от 31.12.2014 № 515-ФЗ (с. 56). В настоящее время указанным законом, действующим с 11.01.2015 года, статья 4.1 КоАП РФ дополнена частями 2.2, 2.3, 3.2 и 3.3, которые при определенных условиях предусматривают возможность назначать наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи КоАП РФ. В связи с чем автору следует уточнить изложенную им в диссертационном исследовании позицию с учетом данного правоустановления,

2. Выявляя причины неуплаты административного штрафа в предусмотренный законом срок, диссертант указывает, в том числе, на наличие у лиц, привлеченных к административной ответственности, материальных затруднений в 34,8% проанализированных им протоколов об административных правонарушениях. Продолжая анализировать изученную правоприменительную практику органов внутренних дел, диссертант констатирует лишь единичные случаи обращения с ходатайством о предоставлении отсрочки либо рассрочки исполнения административного штрафа (с. 110). При этом автор не пытается (например, путем анкетирования сотрудников ОВД) выявить причины, по которым такие случаи носят единичный характер. Будет ли, по мнению диссертанта, вероятная причина заключаться в том, что должностные лица полиции при вынесении постановления о наложении административного штрафа не разъясняют лицам, привлеченным к административной ответственности, возможность обратиться с ходатайством о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты административного штрафа, либо этому есть иные причины.

3. Предлагая дополнить КоАП РФ статьей 28.2.1, диссертант приводит ее содержание, указывая, в том числе, следующее: «Протокол формального предупреждения подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом, должностным лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых он составлен.

Копия протокола формального предупреждения вручается под расписку физическому лицу, должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых он составлен» (с. 76).

При этом оказывается неясной позиция автора, по которой он выделяет из категории «физическое лицо» категорию «должностное лицо» (применительно к лицам, в отношении которых предполагается составлять протокол формального предупреждения), тогда как КоАП РФ под

физическими лицами подразумевает граждан, должностных лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, что следует, например, из смысла частей 3 – 6 статьи 28.2 КоАП РФ и др. В связи с чем требуется пояснение диссертанта по указанному вопросу.

4. Автор справедливо отмечает, что поскольку по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, может быть принято решение о назначении в качестве административного наказания административного ареста, наиболее значимыми особенностями являются направление протокола об административном правонарушении мировому судье немедленно после его составления (ч. 2 ст. 28.8. КоАП РФ) и обеспечение личного присутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу (25.1 КоАП РФ)(с. 139).

Обозначая актуальную проблему, автор, при всем том, не уделяет ей достаточного внимания в диссертационном исследовании.

Между тем проблема обеспечения участия лица, привлекаемого к административной ответственности, в рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, является весьма актуальной в правоприменительной практике. Так, Верховный Суд Российской Федерации при пересмотре дел об административных правонарушениях делает вывод, что судья в день получения протокола и других материалов дела об административном правонарушении, влекущем наказание в виде ареста, в случае неявки лица, привлекаемого к административной ответственности, на стадии подготовки к рассмотрению дела вправе вернуть протокол об административном правонарушении и другие материалы дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, поскольку иное повлечет за собой невозможность рассмотрения дела об административном правонарушении, а также нарушение сроков

рассмотрения данной категории дел (см., например, постановление 7-АД13-8 от 16.04.2014 года).

Однако статьей 29.4 КоАП РФ не предусмотрена возможность возвращения протокола об административном правонарушении административному органу по причине неявки лица, в отношении которого ведется производство по делу, или необеспечения его явки в суд должностным лицом, составившим протокол. Более того, у должностного лица в таком случае отсутствуют правовые основания для обеспечения явки лица, привлекаемого к административной ответственности, в суд. В результате, как показывает правоприменительная практика, истекают сроки давности привлечения к административной ответственности, в связи с чем производство по делам прекращается, а цели административного наказания не достигаются.

В ходе публичной защиты диссертанту необходимо обозначить свою позицию по указанной проблеме.

Как видно, высказанные замечания носят частный и ярко выраженный дискуссионный характер; они не снижают высокой оценки научного труда А.В. Жильцова.

Рецензируемая диссертация оформлена правильно; автором соблюдены требования по написанию текста работы; она полностью соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс. Автореферат диссертации А.В. Жильцова отражает ее содержание, включает в себя все необходимые для такого рода работ атрибуты, объясняет сущность проведенного автором исследования.

Научное исследование А.В. Жильцова полностью соответствует критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Положением о присуждении ученых степеней», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. Постановления Правительства

Российской Федерации от 30 июля 2014 года № 723). Считаю, что диссертация А.В. Жильцова является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей большое значение для дальнейшего развития доктрины современного административного права, отдельных его подотраслей и институтов, а ее автор – Андрей Владимирович Жильцов заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент:

Доцент кафедры конституционного  
и административного права

ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский  
государственный университет»

(Национальный исследовательский  
университет)

кандидат юридических наук

Ирина Николаевна Князева

адрес: 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76

тел./факс (351) 267-97-86

E-mail: kniazevain@susu.ac.ru