

ОТЗЫВ

официального оппонента доктора юридических наук, профессора Гречкиной Ольги Владимировны на диссертацию Зубовой Елены Григорьевны по теме «Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства», представленную в диссертационный совет Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 – административное право; административный процесс (Саратов, 2016, 190 с.)

Диссертация Зубовой Елены Григорьевны посвящена весьма актуальной и интересной теме, в процессе исследования которой диссертант затронула недостаточно исследованные с административно-правовых позиций проблемы установления и применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений. Работа имеет большое практическое значение для деятельности целого ряда субъектов административной юрисдикции, поскольку такие нарушения не согласуются с требованиями построения правового государства, препятствуя реализации миграционной политики Российской Федерации, соблюдению прав и законных интересов российских граждан.

Следует отметить, что число исследований, а, следовательно, и количество научных изданий по указанной проблеме в современной юриспруденции немногочисленно. При этом в отдельных трудах, посвященных разработкам проблем применения мер административного принуждения, уделяется внимание лишь некоторым аспектам применения таких мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений. Поэтому диссертационное исследование Е.Г. Зубовой восполняет существующий пробел в отечественной юридической науке и представляет собой определенный в нее вклад.

С учетом сказанного, круг вопросов, освещенных в рецензируемой работе, представляет повышенный интерес для науки административного права и обуславливает актуальность избранной темы. В рецензируемой работе диссертант формулирует ряд обоснованных теоретических положений, которые послужили базисом для предложений по оптимизации правового регулирования мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений.

В основу научного исследования темы диссертации автором была положена прочная теоретическая база, в которую вошли современные научные труды ведущих российских ученых в области административного права как по тематике административного принуждения и административной ответственности, так и по общим вопросам административного права, а также работы специалистов в области общей теории права. Кроме того, диссертант не ограничился исследованием только научных работ. Зубова Е.Г., анализируя теоретические вопросы, проиллюстрировала их критическим рассмотрением примеров из обширной правоприменительной практики, в том числе судебной практики, отражающей проблемы применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, материалов деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Европейского Суда по правам человека, а также статистическими данными.

Основные выводы диссертации представлены в виде положений, выносимых на защиту. Сформулированы они по тем проблемам, которые, действительно, либо не нашли надлежащего правового регулирования, либо обусловлены пробелами и коллизиями нормативных правовых актов. Кроме того, основные положения, выносимые автором на защиту, содержат

ключевые выводы проведенного исследования и подтверждают научную новизну диссертации.

Научная новизна исследования заключается в проведении комплексного исследования проблемных вопросов применения имеющих деликтную основу мер административно-правового принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также в разработке научно обоснованных рекомендаций и предложений по совершенствованию федерального законодательства.

Структура работы в целом обладает логическим единством и представлена введением, двумя главами, объединяющими шесть параграфов, заключением и библиографическим списком.

В первой главе диссертации автором на основе проведенного анализа научной литературы изложены теоретические аспекты сущности понятия административного принуждения, изложен собственный подход к классификации мер административного принуждения с определением места административно-принудительных мер, применяемых к иностранцам и апатридам в общей системе административного принуждения. Кроме того, исследованы материально-правовые аспекты административного выдворения, установлено его соотношение с иными мерами административного принуждения, исключающими возможность дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации, — депортацией и реадмиссией. Проанализировано законодательство стран ближнего зарубежья по данному вопросу с выявлением перспектив его использования для возможного усовершенствования российского законодательства.

Вторая глава диссертации посвящена исследованию теоретических аспектов производства по применению к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения, определению его сущности и характерных особенностей. Установлены проблемные аспекты законодательного регулирования производства по делам об

административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, на стадиях возбуждения дела, его рассмотрения и исполнения постановления по делу. Подробно проанализировано помещение в специальное учреждение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. С критических позиций оценено нормативно-правовое регулирование в данной сфере отношений.

В то же время, как и в любой научной работе, в диссертации Е.Г. Зубовой можно встретить выводы, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации. К их числу, на наш взгляд, относятся следующие положения диссертации:

1. Заявленная тематика исследования предполагает анализ как материально-правовых, так и процессуальных вопросов применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи совершением ими административных правонарушений. Структура и содержание диссертации свидетельствуют о том, что в целом названные составляющие автором были раскрыты. Однако определенное возражение вызывает то, что положения, выносимые на защиту, в основном имеют практико-прикладной характер, направлены, прежде всего, на совершенствование процессуальной составляющей исследуемой проблематики либо на решение конкретных проблем, возникающих в связи с применением отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что, на наш взгляд, не способствует обстоятельному научному осмыслению юридической природы и места данных мер в структуре материального административного права.

2. Диссертационное исследование посвящено преимущественно рассмотрению вопросов административного выдворения и применяемой для его обеспечения процессуальной меры – помещения в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. В то же

время, на наш взгляд, недостаточное внимание было уделено исследованию депортации. С одной стороны, депортация не является административным наказанием, но с другой – в научной литературе часто обращается внимание на то, что депортация также фактически имеет деликтное основание, поскольку применяется в связи с неисполнением в установленный срок обязанности по выезду из Российской Федерации в случае утраты законных оснований для продолжения нахождения в пределах ее территории. Кроме того, имеют место случаи применения депортации при фактическом наличии в действиях лица состава административного правонарушения. Однако в диссертации данный материал представлен фрагментарно – в порядке сравнения депортации с административным выдворением (с. 41-46).

3. Изучая вопросы реализации такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, автор предлагает наделить судей исключительной компетенцией по применению данной меры (С. 13, 147, 165). При вынесении постановления о принудительном выдворении и при необходимости помещения выдворяемого в специальное помещение пограничного органа должностное лицо пограничного органа, по мнению автора, должно обратиться в суд с заявлением о применении данной меры. Обосновывается такое предложение наличием у пограничных органов ФСБ России ведомственных интересов, создающих гипотетическую возможность для злоупотреблений, к тому же затрудняющих работу правоприменителя в данной сфере. Напротив, на наш взгляд, усложнение процедуры применения данной меры приведет к проблемам правоприменения. Коль установлены законодательством полномочия пограничных органов ФСБ России по назначению административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации и самостоятельному применению процессуальной меры в целях обеспечения исполнения принятого по делу

решения, насколько целесообразно лишать пограничные органы права применения такой меры обеспечения производства? Автору диссертации рекомендуется представить дополнительные аргументы в обоснование анализируемого вывода.

В то же время высказанные замечания носят, во многом, рекомендательный характер и не влияют на высокую положительную оценку диссертационного исследования. Наличие дискуссионных положений, напротив, свидетельствует о значительном вкладе автора в исследование действительно проблемных вопросов.

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертации, основываются на анализе теоретических аспектов исследуемой проблемы и содержат элементы новизны. Достоверность и обоснованность результатов диссертационной работы обеспечены использованием современных методик исследования и значительного массива нормативных правовых актов отечественного законодательства, судебной практики, статистических данных, а также результативными выводами и рекомендациями теоретического и прикладного характера, сделанными в ходе исследования, совпадением результатов исследования с данными правоприменительной практики.

Сформулированные автором выводы и предложения могут быть востребованы в ходе дальнейших научно-прикладных исследований по указанной проблематике, а также в нормотворческом процессе при подготовке соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере установления и применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

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

Автореферат диссертации и публикации автора отражают ее основное содержание и позволяют судить о степени полноты, логической последовательности и законченности работы в соответствии с поставленными автором целью и задачами.

Вывод: диссертация Зубовой Елены Григорьевны по теме «Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства» является завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение проблемных вопросов применения мер административного принуждения в производстве по делам об административных правонарушениях, имеющих существенное значение для развития отрасли административного права, и соответствует критериям, установленным абз. 2 п. 9, п. 10, п. 11 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:
Заведующий кафедрой
административного права и процесса
ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте Российской Федерации»,
доктор юридических наук, профессор

«29» марта 2017 г.

Почтовый адрес: 119571, г. Москва,
проспект Вернадского, 84, стр.2
Тел: +7 499 956-06-23
E-mail: yourfac@ranepa.ru



Ольга Владимировна
Гречкина



ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
ДИРЕКТОР ИЛИ И
МОТИЛЕВСКИЙ С.Д.

Список основных публикаций оппонента Гречкиной Ольги Владимировны по теме диссертационного исследования Зубовой Елены Григорьевны за последние 5 лет:

1. Гречкина О.В. Проблемы развития административно-деликтного законодательства и практики его применения / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Под редакцией Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. С. 21-25.
2. Гречкина О.В., Побежимова Н.И. Проблематика административно-деликтных отношений в современном законодательстве (к юбилею профессора Виктора Васильевича Денисенко) / Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. 2016. С. 27-32.
3. Гречкина О.В. Формирование административно-процессуального законодательства в современной России // Юридическая наука. 2016. № 3. С. 108-109.
4. Гречкина О.В. Административно-правовое регулирование в сфере противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при организации и проведении публичных мероприятий // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 169-173.
5. Гречкина О.В., Ческидова С.А. Меры принуждения, применяемые таможенными органами в административно-деликтном производстве / Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015/ Материалы XVII Международной научно-практической конференции. 2015. С. 227-230.

6. Гречкина О.В. Административная судебная юрисдикция: современное состояние и перспективы развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 24-28.

Заведующий кафедрой
административного права и процесса
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
д.ю.н., профессор



О.В. Гречкина
08.02.2017

Судников О.В. Гречкиной забрано
Директор Института права и
национальной безопасности



Д. Ю. Судников

ОТЗЫВ

официального оппонента

доктора юридических наук, профессора Дугенец Александра Сергеевича
на диссертацию Зубовой Елены Григорьевны «Меры административного
принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам
и лицам без гражданства», представленной в диссертационный совет
Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном
образовательном учреждении высшего образования «Саратовская
государственная юридическая академия» на соискание учёной степени
кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 – административное
право; административный процесс (Саратов, 2016. 190 с.)

*(научный руководитель - доктор юридических наук,
доцент Соколов Александр Юрьевич)*

Обоснованность выбора диссертантом темы исследования не вызывает сомнений. Применение мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими правонарушений – одна из проблемных сфер деятельности государства, поскольку, с одной стороны, требуется гарантировать соблюдение названными субъектами правил пребывания на территории Российской Федерации и иных правил, за нарушение которых предусматривается административное выдворение за пределы РФ, а с другой – предотвратить возможные нарушения их права на свободу и личную неприкосновенность в рамках исполнения административного выдворения и применения меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде помещения в специальные учреждения для административно выдворяемых.

Непременным условием эффективной реализации материально-правовых норм, содержащих основания применения и юридическую характеристику административно-принудительных мер, рассчитанных на иностранных граждан и лиц без гражданства, является надлежащим образом урегулированная процедура производства по делам об административных правонарушениях в части, затрагивающей особенности течения его стадий по тем делам о тех деликтах, которые влекут административное выдворение за пределы Российской Федерации. Правоприменительная практика государственно-властных субъектов, осуществляющих юрисдикционную деятельность в данной сфере, свидетельствует о наличии значительного числа процессуальных нарушений при возбуждении, рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении иностранных граждан и

лиц без гражданства, и особенно при исполнении административного наказания в виде административного выдворения.

Кроме того, очевидно несовершенство административно-деликтного законодательства, не позволяющего в полной мере задействовать возможности административного расследования для установления личности иностранцев и апатридов, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, и не ограничивающего применение административного задержания к лицам, имеющим малолетних детей. Кроме того, требуется совершенствование норм, регулирующих помещение в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, поскольку применение такой меры ограничивается лишь сроком давности исполнения административного наказания, что обуславливает существенное умаление прав и свобод названных субъектов.

При наличии таких обстоятельств актуализируются вопросы материально-правового и процессуального регулирования применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений, что создаёт, безусловно, потребность в научной оценке соответствующих нормативных установлений и современной практики их реализации.

Практика применения действующих в настоящее время нормативных актов – КоАП РФ и законодательства о правовом положении иностранных граждан – свидетельствует об их несовершенстве, отсутствии чёткой государственной политики, наличии недостатков механизма нормативно-правового регулирования в данной сфере общественных отношений.

Применительно к степени разработанности тематики диссертации следует указать, что общетеоретические аспекты установления и применения административного выдворения в настоящее время исследованы достаточно глубоко. В то же время в отечественной административно-правовой литературе отсутствует комплексный анализ и системное изложение различных мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства на деликтной основе, в том числе новой процессуально-обеспечительной меры в виде помещения в специальные учреждения для административно выдворяемых. Таким образом, представленная работа является первой попыткой всестороннего научного рассмотрения с административно-правовых позиций всего комплекса общественных отношений, связанных с применением мер административного принуждения к иностранцам и апатридам в связи с совершением ими административных правонарушений. В этом качестве

диссертация призвана восполнить существующий пробел в науке административного права.

Кроме того, в работе уделяется значительное внимание изучению системы мер административного принуждения для выявления места в ней тех мер, которые могут применяться к иностранцам и апатридам, а также исследованию законов и иных нормативных правовых актов государств ближнего зарубежья для определения возможных перспектив усовершенствования отечественного законодательства.

Исследование было проведено диссертантом в условиях несовершенства законодательства о правовом положении иностранных граждан и административно-деликтного законодательства, что обусловлено его неполнотой.

С практической точки зрения проведённое исследование позволяет глубоко осмыслить содержание действующего законодательства, регулирующего основания и порядок применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, оценить его качество, выявить его ключевые недостатки, а также прийти к выводу о необходимости оптимизации нормативно-правового регулирования в данной сфере отношений. С теоретической точки зрения, диссертация Е.Г. Зубовой восполняет отсутствие монографических исследований в данной сфере общественных отношений и стимулирует научные дискуссии по правовым вопросам применения мер административного принуждения к иностранцам и апатридам в связи с совершением ими административных правонарушений.

Диссертация Е.Г. Зубовой на тему «Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства» является самостоятельным, творческим, логически выверенным и законченным исследованием, имеющим чётко определённую структуру, отражающую все основные моменты, подлежащие исследованию по данной проблематике.

Цель научного исследования, поставленная Е.Г. Зубовой, сводится к выработке на научной основе практических предложений, направленных на оптимизацию материально-правовых норм и процессуального регулирования деятельности субъектов административной юрисдикции, применяющих к иностранцам и апатридам меры административного принуждения в связи с совершением ими административных правонарушений.

Изучение данной работы позволило установить, что её цель была достигнута благодаря тому, что Е.Г. Зубовой решены такие научные задачи, как: определить место мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре административно-принудительных мер; охарактеризовать с

материально-правовых позиций административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации; раскрыть понятие и нормативно-правовую основу производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства; обобщить общетеоретические вопросы и практические проблемы применения процедуры административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации; выявить правовую основу и особенности процедуры помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации и др.

В первой главе диссертации Е.Г. Зубовой освещены преимущественно теоретические и материально-правовые вопросы, затрагивающие ключевые для данной сферы общественных отношений понятия, а также выявлена специфика материально-правового и процессуального регулирования мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, по административно-деликтному и иному законодательству республик ближнего зарубежья.

Во второй главе автор перешёл к исследованию проблем законодательного регулирования производства по делам об административных правонарушениях, могущих повлечь применение административного выдворения, включая проблемы, связанные с помещением иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения для административно выдворяемых.

На основе изучения диссертации Зубовой Елены Григорьевны и опубликованных ей по теме диссертации работ можно сделать вывод о высокой степени обоснованности и научной новизны сформулированных автором положений, выводов и рекомендаций.

Имеющиеся в исследовании выводы, научно-теоретические положения и предложения по оптимизации нормативно-правового регулирования мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, сделаны Е.Г. Зубовой самостоятельно. Это обусловлено, в частности, получением новых научных данных в связи с проведённым анализом теоретических и практических проблем установления и применения названных мер.

Выносимые на защиту основные положения диссертации (с. 10-13) вполне можно отнести к выводам, характеризующим её научную новизну.

Научно-практическое значение работы заключается в том, что сформулированные и обоснованные автором умозаключения, предложения и рекомендации расширяют и углубляют теоретические знания в области

административного права. Данные выводы и предложения могут быть использованы при осуществлении новых исследований, целью которых может стать расширение научных знаний об административном принуждении, а также о системе мер, применяемых в рамках контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающей законность и дисциплину в данной сфере государственного управления.

Материалы и выводы диссертации могут быть применены в ходе преподавания курса российского административного права в юридических вузах и факультетах. В исследовании делается ряд выводов и предложений, рассчитанных на их учёт федеральным законодателем при совершенствовании законодательства о правовом положении иностранных граждан и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем можно высказать некоторые замечания к рецензируемой работе. В частности, неоднократно на страницах диссертации в качестве одного из признаков административных правонарушений, в том числе совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, диссертант называет их общественную вредность (с. 37, 40). Вместе с тем, если исходить из общетеоретических позиций, то любое правонарушение (уголовное, административное и др.) характеризуется таким признаком, как общественная опасность. Любое административное правонарушение создает предпосылки для внесения элемента дезорганизации в систему общественных отношений вопреки интересам граждан, общества и государства, выходя, тем самым, за рамки общественной вредности и создавая опасность для общества. Это касается и административных правонарушений в сфере миграции, которые совершаются иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Кроме того, несмотря на большую важность обращения автора к законодательству зарубежных стран при определении перспектив развития отечественного законодательства в исследуемой области общественных отношений, следует отметить, что анализ нормативно-правовых актов в этой сфере, действующих в государствах ближнего зарубежья, в полной мере не может обеспечить выявление всех вариантов решения проблем миграционной безопасности. Гораздо более показательными могут быть варианты нормативно-правового регулирования проблем обеспечения соблюдения иностранцами и апатридами миграционных правил в государствах Западной Европы (ФРГ, Франция и др.), где в настоящее время наблюдается существенный приток беженцев из государств Ближнего Востока. В то же время диссертантом данные вопросы были оставлены без

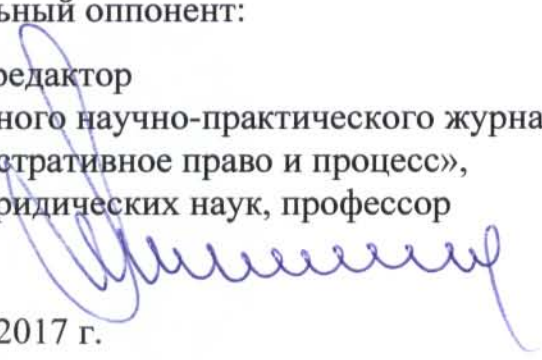
рассмотрения, однако соответствующие выводы могли бы значительно усилить работу.

Вместе с тем названные замечания имеют сугубо рекомендательный характер и не влияют на его высокую положительную оценку.

Вышеизложенное позволяет сформулировать вывод о том, что представленная диссертационная работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание учёной степени кандидата юридических наук абз. 2 п. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является самостоятельно выполненным и завершённым исследованием, а автор диссертации – Зубова Елена Григорьевна – заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

главный редактор
федерального научно-практического журнала
«Административное право и процесс»,
доктор юридических наук, профессор

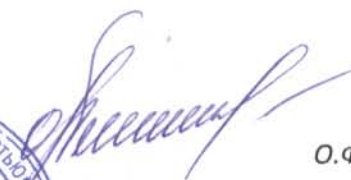
 Дугенец Александр Сергеевич

28 марта 2017 г.

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
(495) 953- 91-08, (495) 617-18-88.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подпись А.С. Дугенец заверяю.

Генеральный директор
ООО «Издательская группа «Юрист»

 О.Ф. Платонова



**Список основных публикаций оппонента Дугенец Александра
Сергеевича по теме диссертационного исследования
Зубовой Елены Григорьевны за последние 5 лет:**

1. Анохина С.Ю., Васильев Ф.П., Дембицкая И.Л., Дугенец А.С. Осуществление государственных надзорно - контрольных функций в России и их научно-теоретическое толкование в административном праве на современном этапе // Вестник Московского университета МВД России. 2014, № 5. С. 146-152.
2. Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию: Кирин А.В. Теория административно-деликтного права // Административное право и процесс. 2013, № 5. С. 76-78.
3. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Применение органами внутренних дел законодательства об административной ответственности. М.: ВНИИ МВД России, 2013. 140 с.
4. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Порядок применения штрафов и иных административных мер. М.: ИД «Форум» - ИНФРА-М, 2012. 336 с.
5. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии // Административное право и процесс. 2012, № 9. С. 2-11.
6. Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию Н.И. Орешиной на тему "Административно-правовое регулирование противодействия незаконной миграции в зарубежных странах" // Административное право и процесс. 2011, № 8. С. 52-53.
7. Васильев Ф.П., Дугенец А.С., Лавров В.А., Миронов А.Н. Взаимодействие МВД и ФСИН России в процессе установления административного надзора // Административное право и процесс. 2011, № 8. С. 35-38.

8. Артемьев А.М., Васильев Ф.П., Дугенец А.С. Административно-правовой статус Министерства внутренних дел России на современном этапе // Административное право и процесс. 2011, № 5. С. 23-29.

9. Васильев Ф.П., Дугенец А.С., Яковлев В.А. Правовое положение ФМС в условиях реформирования МВД России // Миграционное право. 2011, № 1. С. 2-6.

10. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2011. 212 с.

Главный редактор
федерального научно-практического журнала
«Административное право и процесс»
д.ю.н., профессор

08.02.2017г.

Подпись А.С. Дугенец заверяю

Генеральный директор Издательской группы «Юрист»



А.С. Дугенец

О.Ф. Платонова

УТВЕРЖДАЮ

Ректор
ФГБОУ ВО
«Воронежский государственный
университет»
доктор экономических наук, профессор,

Д. А. Ендовицкий

«27» марта 2017 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» – на диссертацию **Зубовой Елены Григорьевны** на тему **«Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства»**, представленную в диссертационный совет Д 212.239.02, созданный на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Рецензируемая работа посвящена актуальной и перспективной тематике. В ней рассмотрены материально-правовые и процессуальные аспекты применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений.

Актуальность темы диссертационного исследования Е.Г. Зубовой не вызывает сомнений как с точки зрения значимости для теории административного права, так и с позиций возможного практического применения высказанных автором предложений. Противодействие нелегальным миграционным процессам как явлению, вносящему существенный элемент дезорганизации в административно-политическую область государственного управления, рассматривается в качестве одного из наиболее важных направлений деятельности Российского государства. В

связи с этим надлежащее установление и применение системы мер административного принуждения представляется одним из ключевых административно-правовых средств противодействия нарушениям иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Российской Федерации и иных нормативных требований. В качестве одной из наиболее эффективных административно-правовых мер противодействия нарушениям названных правил выступает применение административного выдворения как меры, направленной на принудительное прекращение пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. От того, насколько эффективно будет организована деятельность субъектов административной юрисдикции по выявлению, пресечению административных правонарушений и наказанию совершивших их иностранцев и апатридов, во многом зависит состояние общественной безопасности, соблюдение прав и законных интересов российских граждан.

О важности мер административного принуждения, в том числе административной ответственности, как правового средства противодействия нелегальным миграционным процессам можно судить, если исходить хотя бы из значительных статистических показателей по применению административных наказаний к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в том числе административного выдворения за пределы Российской Федерации. Вместе с тем, нормативно установленный порядок применения к названным субъектам мер административного принуждения в связи с совершением ими административных правонарушений в настоящее время далек от совершенства, не позволяя в полной мере реализовать возможности соответствующего административно-правового института.

С позиции теории административного права диссертационная работа Е.Г. Зубовой представляет собой решение важной научной задачи и стимулирует дальнейшие дискуссии по тематике административного принуждения, применяемого к иностранным гражданам и лицам без

гражданства. Е.Г. Зубова впервые на диссертационном уровне осуществила комплексное исследование вопросов установления и применения мер административного принуждения к названным субъектам в связи с совершением ими административных правонарушений. Следует отметить, что российскими учеными-административистами не было подготовлено монографических трудов, специально посвященных данной проблематике. Указанный вопрос на протяжении последних нескольких лет исследовался фрагментарно, либо в части исключительно административного выдворения, либо в контексте всех административно-правовых мер, связанных с принудительным прекращением пребывания иностранцев и апатридов на территории Российской Федерации, независимо от фактических оснований их применения. Из научных работ собственно по данному вопросу отдельными авторами были опубликованы лишь научные статьи. Соискателем же глубоко и системно исследованы общетеоретические, материально-правовые и процессуальные аспекты проблематики установления и применения на деликтной основе мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Диссертация Е.Г. Зубовой является творческим, самостоятельным, логически выверенным и законченным исследованием. Работа имеет большое научно-теоретическое и практическое значение для выработки научных предпосылок к решению вопроса об оптимизации законодательного регулирования мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Кроме того, исследование данной проблематики имеет значение для обеспечения единообразия правоприменительной практики в деятельности субъектов административной юрисдикции, в том числе органов правосудия.

Стоит отметить, что диссертацию Е.Г. Зубовой характеризуют следующие важные моменты. В первую очередь данное исследование является своевременным. Дело в том, что законодатель внес ряд существенных изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушениях, а также в законодательство, регулирующее правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, которые направлены на установление порядка применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как помещение данных субъектов в специальные учреждения (помещения) для административно выдворяемых. Всесторонний анализ этой меры в диссертационной литературе отсутствует. Данное обстоятельство потребовало научного осмысления указанных новелл с учетом новейшей практики применения соответствующих норм.

Кроме того, диссертация имеет ярко выраженную практическую направленность. Результаты, полученные в ходе проведенного автором исследования, имеют исключительную значимость для совершенствования законодательства об административных правонарушениях и о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Следует указать, что Е.Г. Зубова обоснованно поставила перед собой цель научного исследования, которая состоит в выработке на научной основе практических предложений, направленных на оптимизацию материально-правовых норм и процессуального регулирования деятельности субъектов административной юрисдикции, применяющих к иностранцам и апатридам меры административного принуждения в связи с совершением ими административных правонарушений (с. 7).

Представляется, что цель исследования была достигнута, поскольку соискателем были решены такие задачи, как: определение содержания понятия «административное принуждение» с классификацией административно-принудительных мер, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства; определение места мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре административно-принудительных мер; характеристика с материально-правовых позиций административного выдворения иностранных граждан и

лиц без гражданства за пределы Российской Федерации; выявление специфики материально-правового и процессуального регулирования мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, по административно-деликтному и иному законодательству республик ближнего зарубежья; раскрытие понятия и нормативно-правовой основы производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства; установление особенностей производства по делам об административных правонарушениях, могущих повлечь административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации; уточнение понятия «помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации»; обоснование предложений и рекомендаций по изменению и дополнению действующего российского административно-деликтного и иного законодательства, направленных на совершенствование производства по применению имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Поставленные задачи исследования обусловили надлежащую структурную проработку и последовательность изложения автором научно-теоретического материала, содержащегося в диссертации. Начиная с общетеоретических и материально-правовых вопросов реализации мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, автор продолжил свой научный труд исследованием проблем процессуального регулирования в данной сфере и закончил формулировкой основных выводов, связанных с возможным совершенствованием административно-деликтного и иного законодательства.

Полученные автором диссертации выводы, научно-теоретические положения работы и предложения по совершенствованию федерального законодательства в части, касающейся производства по делам об административных правонарушениях и применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, сделаны Е.Г. Зубовой единолично.

Самостоятельность соискателя в проведении исследования объясняется получением новых научных результатов в сфере теоретических и практических проблем административного принуждения, применяемого к иностранцам и апатридам. Также это проявляется в оригинальных выводах Е.Г. Зубовой, в частности: о структуре процессуально-обеспечительных мер административного принуждения, которые могут применяться как на деликтной, так и на не деликтной основе (с. 26-29); об изменении предназначения административного выдворения как меры административной ответственности (с. 36-38); о разновекторных путях развития нормативно-правового регулирования материально-правовых и процессуальных отношений, связанных с принудительным прекращением пребывания иностранцев и апатридов, по законодательству государств ближнего зарубежья (с. 47-78); о месте производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в системе административно-юрисдикционных производств (с. 80-98); о недостаточности законодательного регулирования процедур установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства (с. 103-111) и др.

Проведенное Е.Г. Зубовой научное исследование является оригинальным по своему замыслу, сложным и комплексным по изучаемым проблемам, интересным по содержанию, а также плодотворным по научно-практическим результатам.

Сформулированные в диссертации научные положения и предложения являются достоверными, содержат элементы новизны и основываются на

глубоком анализе теоретических и практических аспектов исследуемой проблемы. Автор опирается на большой массив нормативно-правовых актов, материалы практики органов правосудия, связывая с ними все выводы и рекомендации прикладного характера, сделанные в ходе исследования. Достоверность научных выводов и рекомендаций подтверждается также ссылками на авторитетные источники. Изложенные в диссертации теоретические положения базируются на трудах российских ученых-административистов, внесших значительный вклад в развитие административного права.

Необходимо подчеркнуть, что заявленная тематика получила в работе Е.Г. Зубовой должное теоретическое обоснование, позволившее сформулировать предложения, имеющие определенное значение для возможного совершенствования федеральных законов и подзаконных нормативно-правовых актов в соответствующей сфере.

Научные положения, выводы и предложения, полученные Е.Г. Зубовой в результате проведенного исследования, всесторонне и полно обосновываются в работе. Это касается ряда значимых положений работы, в том числе: определения понятия помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (с. 127); вывода о необходимости наделения судей исключительной компетенцией по принятию решения о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения (с. 144-147) и др.

Можно с уверенностью констатировать, что выносимые на защиту основные положения диссертации справедливо являются выводами, характеризующими новизну исследования (с. 10-13).

В ходе исследования автором была задействована современная общенаучная и частнонаучная методология при исследовании ключевых вопросов установления и применения к иностранцам и апатридам имеющих

деликтную основу мер административного принуждения, что определило достоверность выводов и научных обобщений, имеющих место на страницах диссертации.

Эмпирическую основу исследования Е.Г. Зубовой составили аналитические и статистические материалы, отражающие результаты правоприменительной деятельности по привлечению к административной ответственности за нарушения иностранцами и апатридами миграционных правил. Кроме того, важную роль в исследовании избранной тематики сыграла практика Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, а также Верховного Суда Российской Федерации и нижестоящих судов общей юрисдикции, отражающая результаты их деятельности в части применения и контроля над применением мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений.

Научная новизна научных положений, выводов и рекомендаций соискателя обусловлена тем, что рецензируемая работа представляет собой первое комплексное исследование проблем установления и применения имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом действия нового административного законодательства в данной области.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что результаты настоящей работы могут быть использованы в дальнейших исследованиях как собственно вопросов установления и применения имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, так и проблем административного принуждения в целом. Материалы и выводы диссертации могут быть применены в ходе преподавания курсов «Административное право», «Административная ответственность» и «Административно-процессуальное право» в юридических вузах и факультетах. В исследовании

делается ряд выводов и предложений, рассчитанных на их учет федеральным законодателем при совершенствовании административно-деликтного законодательства и законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основные результаты проведенного исследования отражены Е.Г. Зубовой в опубликованных в 2012-2016 гг. научных работах, включая статьи в научных журналах по перечню, утвержденному ВАК при Минобрнауки России для публикации основных положений кандидатских диссертаций («Вестник Саратовской государственной юридической академии», «Ленинградский юридический журнал», «Правовая политика и правовая жизнь»).

Вместе с тем следует обратить внимание на ряд моментов, которые являются спорными или не обоснованными автором в достаточной степени.

1. Значительное внимание Е.Г. Зубовой уделено рассмотрению вопросов законодательного установления и применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в государствах ближнего зарубежья (с. 46-79). Несмотря на положительную оценку обращения соискателя к зарубежному опыту и выделения различных направлений, а также позитивных сторон регулирования осуществления такой деятельности в различных государствах, следует отметить незавершённость выводов относительно возможного использования зарубежного опыта для целей совершенствования отечественного законодательства, регламентирующего указанную сферу отношений.

2. Производство по применению в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства мер административного принуждения рассматривается автором в контексте административного процесса, под которым он понимает деятельность уполномоченных на то субъектов публичной власти (суда, органов исполнительной власти и их должностных лиц), связанную с разрешением споров между субъектами административных правоотношений,

применением мер административного принуждения и разрешением иных индивидуально-конкретных дел, возникающих в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления (с. 80-81). В то же время в тексте диссертации не представлена позиция соискателя относительно узкого («административно-юстиционного») понимания административного процесса, отождествляемого с административным судопроизводством.

3. По нашему мнению, формулирование автором определения понятия производства по применению мер административного принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (с. 90) и определение его признаков (с. 87-89) не имеют существенного значения для науки административного права, поскольку классификация административных производств традиционно не предполагает выделение такого производства, а входящая в его содержание деятельность относится к различным административным производствам.

Изложенные замечания не влияют на общую положительную оценку работы соискателя и могут быть учтены Е.Г. Зубовой при дальнейшем, более глубоком исследовании вопросов установления и применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений.

Диссертация Е.Г. Зубовой соответствует профилю специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс и является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение важной научно-практической задачи, имеющей большое значение для дальнейшего развития как науки современного административного права (особенно административно-деликтного права) и российского административного законодательства в сфере установления и применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, так и для конкретизации особенностей административных правоотношений в этой области.

Автореферат диссертации отражает основное содержание работы, содержит все необходимые для подобного рода публикаций атрибуты и в концентрированном виде объясняет сущность проведенного автором исследования.

Диссертация и автореферат диссертации Зубовой Елены Григорьевны полностью соответствуют требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абз. 2 п. 9, п. 10 и п. 11 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а автор диссертации – Зубова Елена Григорьевна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Настоящий отзыв подготовлен доктором юридических наук, доцентом Ольгой Сергеевной Рогачевой, обсужден, одобрен и утвержден на заседании кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» (протокол № 8 от 24 марта 2017 года).

Заведующий кафедрой
административного и муниципального права
ФГБОУ ВО
«Воронежский государственный университет»
доктор юридических наук
профессор

24 марта 2017 г.

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»
Почтовый адрес: 394018, г. Воронеж,
Университетская площадь, д. 1.
тел. 8(473) 255-84-86, 8(473) 220-75-21.
E-mail: office@main.vsu.ru; deanery@law.vsu.ru; juristar@vmail.ru
Адрес официального сайта в сети «Интернет»: www.vsu.ru



**Список основных публикаций работников ведущей организации –
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»
(юридический факультет) – по диссертации Зубовой Елены
Григорьевны на тему «Меры административного принуждения,
применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам
без гражданства»
(2013-2017 годы)**

Махина С.Н. Административная деликтность несовершеннолетних: некоторые вопросы совершенствования законодательства и практики // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 52-56.

Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 48-52.

Рогачева О.С. К вопросу о необходимости модернизации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2011. – № 11. – С. 15-17.

Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. – 356 с.

Старилов Ю.Н. Наступило ли время для разработки нового КоАП России? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 4 (19). – С. 11-22.

Старилов Ю.Н.: Рецензия на диссертацию А.Н. Дерюги «Концептуально-прикладные основы развития административной деликтологии» // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 86-88.

Старилов Ю.Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях должна основываться на платформе надлежащей концепции // Судья. – 2015. – № 11. – С. 13-18.

Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство в контексте модернизации процессуального законодательства России // Административное право и процесс. – 2015. – № 2. – С. 19–28.

Старилов Ю.Н. Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // Мировой судья. – 2015. – № 4. – С. 31-38.

Старилов Ю.Н. Наступило ли время для разработки нового КоАП России? // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2014. – № 4 (19). – С. 11–22.

Старилов Ю.Н.: Рецензия на диссертацию: Дерюга А.Н. Концептуально-прикладные основы развития административной деликтологии // Административное право и процесс. – 2015. – № 1. – С. 86-88.

Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. – 2012. – № 12. – С. 20-29.

Старилов Ю.Н.: Рецензия на монографию: Дугенец А.С., Масленников М.Я. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 74-76.

Рогачева О.С. Развитие законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2013. – № 1 (14). – С. 246-251.

Старилов Ю.Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право: три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – С. 299-331.

Старилов Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2015. – № 3 (22). – С. 20-28.

Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. Часть 1. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. – 760 с.

Старилов Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 29-38.

Заведующий кафедрой
административного и муниципального права
юридического факультета
ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»,
доктор юридических наук,
профессор



Ю.Н. Старилов

8 февраля 2017 г.



Место выполнения диссертации: кафедра административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д.1.

Адрес электронной почты: k_ap@ssla.ru.

Тел. (8452) 29-90-33.

Сведения об официальных оппонентах:

Гречкина Ольга Владимировна - доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Адрес: 119571, г. Москва, пр-т Вернадского, 84, 6-й корпус, комн.1116, 1118, 1120,1122.

Адрес электронный почты: yourfac@ranepa.ru.

Личный E-mail: u0345012@ranepa.ru.

Тел. (499) 956-05-18.

Дугенец Александр Сергеевич - доктор юридических наук, профессор, главный научный редактор научно-практического журнала «Административное право и процесс».

Адрес: 115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д.26/55, стр.7.

Адрес электронной почты – avtor@lawinfo.ru.

Тел. (495) 953-91-08, (495) 617-18-88.

Сведения о ведущей организации: *Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (юридический факультет).*

Адрес: 394018, г. Воронеж, Университетская площадь, 1.

Ректор – Ендовицкий Дмитрий Александрович, профессор, доктор экономических наук.

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: www.vsu.ru.

Адрес электронной почты - office@main.vsu.ru.

Тел. (473) 220-75-21.

Научный руководитель: *Соколов Александр Юрьевич* - зав. кафедрой административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, доцент.

Адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д.1.

Адрес электронной почты: aysockolov@mail.ru.

Тел. (8452) 29-90-33.