

*В диссертационный совет Д 503.001.02,  
ФГНИУ «Институт законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации»,  
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34*

### **ОТЗЫВ**

***на автореферат диссертации Леонова Дениса Валерьевича на тему  
«Административно-правовой институт досудебного обжалования»,  
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических  
наук по специальности 12.00.14 - Административное право;  
административный процесс***

Тема, избранная Леоновым Д.В. для диссертационного исследования является актуальной и обусловлена обозначенной автором необходимостью иметь гражданам и организациям в Российской Федерации оперативную процедуру разрешения споров с органами публичной администрации. Следует заметить, что обозначенная диссертантом тема становилась предметом самостоятельного исследования в административном праве не впервые, но в разных аспектах. Одной из последних работ является диссертация, защищенная Курындиным П. А. в 2020 г. по теме «Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции». До построения стройной, логичной системы разрешения споров с административными органами, без обращения к гарантируемой статьей 46 Конституции РФ форме защиты и реализации правовых норм Кодекса административного судопроизводства, тема остается актуальной.

Всеобщая заинтересованность граждан и органов публичной власти во внесудебном разрешении споров является насущной также для судебной системы. Такой способ решения конфликтных ситуаций снижает судебную нагрузку. В указанном аспекте имеет особое значение часть вторая статьи 45 Конституции РФ и принятый в его развитие Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Следует согласиться с Леоновым Д.В., что этот закон не решает всех возникающих проблем в аспекте обжалования действий, решений публичных органов в случае нарушения прав, свобод и законных интересов субъектов административных правоотношений, не содержит многих необходимых критериев для выстраивания конкретной системы.

Из автореферата диссертации Леонова Д.В. следует, что соискателем предпринята попытка решения ряда актуальных теоретических и практических проблем института досудебного обжалования, предложено определение содержания и структуры административно-правового института досудебного обжалования, сформулированы практические предложения по систематизации законодательства о досудебном обжаловании и расширению гарантий защиты прав граждан в рамках досудебного разрешения административно-правовых споров. Цели исследования сформулированы автором таким образом, что он, по сути, должен был разработать собственную концепцию процедуры досудебного обжалования действий публичных органов. В качестве достигнутой цели им предложен авторский вариант структуры проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации», состоящий из четырех разделов.

Вместе с тем, некоторые положения, вынесенные на защиту, не обладают новизной. В частности, автор указывает о досудебной процедуре обжалования, как более предпочтительном способе защиты прав для граждан, позволяющем ускорить и упростить разрешение публично-правовых споров. С таким утверждением следует согласиться, однако это положение вряд ли можно считать новым, т.к. в доктрине неоднократно высказывались такие суждения.

Автор, в положении №2, давая определение содержания административно-правового института досудебного обжалования, включает в него правовые нормы, регламентирующие три разновидности досудебных процедур обжалования: 1) внесудебное (административное) обжалование; 2) квазисудебное обжалование; 3) обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке, о чем ранее указывалось в публикациях и что собственно и применяется на практике.

Автором в исследовании предпринята попытка привести раздробленное правовое регулирование этих трех разновидностей досудебных процедур обжалования в определенную систему, что очень похвально, но достигнутой ее не назовешь. Нельзя обойти вниманием тот факт, что в автореферате повторяется путаница, присущая многим публикациям относительно терминологии в понятийном аппарате «внесудебное (административное) обжалование» и «досудебный порядок обжалования». «Досудебный порядок разрешения спора» имеет место, когда он предусмотрен в процессуальном законе. В остальных случаях применяется в быту для упрощения, но для данной темы эти понятия имеют особое значение.

Определившись с ними, автор возможно нашел бы путь построения системы..

Анализируя субъектный состав квазисудебных органов, автор в положении №6 обосновано указывает на наличие отличительных организационных признаков от административных органов. Вместе с тем, нет четкого разграничения принципов организационных и процедурных. Также, автор, определяет субъектный состав квазисудебных органов, только как представителей общества. Между тем, из всех федеральных законов следует присутствие представителя государства во всех комиссиях, что делает их «квазисудебными».

Определяя преимущества рассмотрения споров в квазисудебных органах перед внесудебными (административными) в положении 7, автор не учитывает несопоставимость этих органов в организационном плане. Само название «квазисудебные» позволяет искать преимущества в сопоставлении рассмотрения споров с судебными органами, но никак не с административными, где жалоба, как правило, рассматривается единолично.

Не смотря на указанные замечания, автореферат диссертации Леонова Д.В. соответствует требованиям, предъявляемым Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842. Диссертационное исследование обладает теоретической и практической значимостью, его результаты могут быть использованы для совершенствования законодательства о досудебном обжаловании.

На основании вышеизложенного следует прийти к выводу о том, что автор диссертации «Административно-правовой институт досудебного обжалования» Леонов Денис Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Женетль Светлана Закошуовна,  
доктор юридических наук, профессор, профессор  
кафедры гражданского и административного  
судопроизводства федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения  
высшего образования «Российский  
государственный университет правосудия»

«25» 02 2021 г.

+7 (495) 332-53-11, 25.12@mail.ru  
117418, г. Москва, улица Новочеремушкинская, дом 69



Женетль  
Светлана Закошуовна  
Миронова С.А.