

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 503.001.02,**  
созданного на базе федерального государственного научно-исследовательского  
учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации»  
**ПО ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ**  
**КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

Аттестационное дело № \_\_\_\_\_

Решение диссертационного совета от 3 марта 2021 г., протокол №2

**О присуждении Леонову Денису Валерьевичу, гражданину  
Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.**

Диссертация «Административно-правовой институт досудебного обжалования» по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс принята к защите 16 декабря 2020 года (протокол № 14) диссертационным советом Д 503.001.02, созданным на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34) в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 9 апреля 2013 года № 192/нк.

Соискатель, Леонов Денис Валерьевич, 28 октября 1992 года рождения, в 2015 году окончил Юридический факультет федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, 4 гуманитарный корпус) по специальности «Юриспруденция», квалификация «Юрист» (диплом ААН 1500580, выдан 30 июня 2015 г.).

В 2018 г. соискатель окончил очную аспирантуру Юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени

М.В. Ломоносова» по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс (диплом АА 001106, выдан 20 сентября 2018 г.). Справка о сдаче кандидатских экзаменов № 09-Д/2020 выдана федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» 9 ноября 2020 г.

С января 2019 года по август 2020 года соискатель был прикреплен для подготовки диссертации к отделу административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В настоящее время соискатель работает преподавателем кафедры государственного и административного права Института технологий управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «МИРЭА – Российский технологический университет» (107996, г. Москва, ул. Стромынка, д. 20).

Диссертация выполнена в отделе административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Научный руководитель – Ноздрачев Александр Филиппович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34).

**Официальные оппоненты:**

**Костенников Михаил Валерьевич** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для

подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Центра подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка федерального государственного казенного учреждения дополнительного профессионального образования «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации» (142007, Московская область, г. Домодедово, мкрн. Авиационный, ул. Пихтовая, д. 3);

**Шталина Марина Анатольевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Юридического института федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов» (117198, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6)

дали положительные отзывы на диссертацию.

**Ведущая организация** – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «**Воронежский государственный университет**» (394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, д. 1) в положительном отзыве на диссертацию, подписанном деканом юридического факультета, заведующим кафедрой административного и административного процессуального права, доктором юридических наук, профессором Ю.Н. Стариловым, утвержденном проректором по науке и инновациям ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», доктором химических наук, доцентом О.А. Козадеровым, указала, что в диссертационном исследовании логично и грамотно обозначена цель исследования, отмечено, что данная цель была успешно достигнута благодаря решению задач исследования, продемонстрирован системный, комплексный подход автора к решению намеченных в исследовании задач, отмечается с положительной стороны научно-нормативное обеспечение исследования, обширность теоретической базы исследования. В отзыве отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, логическая завершенность его структуры, соответствие содержания и оформления

диссертации предъявляемым требованиям. В отзыве отмечается, что Леонов Денис Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

**В отзыве ведущей организации отражены следующие замечания:**

1. Первое положение, выносимое на защиту, вызывает следующие вопросы. Во-первых, в процессе защиты диссертации желательно конкретизировать, каким образом, по мнению соискателя, следует реализовать это предложение на практике. Во-вторых, не приведет ли, по мнению соискателя, максимальное приближение правил досудебного обжалования к правилам административного судопроизводства в перспективе к исчезновению всех тех преимуществ досудебного обжалования перед административным судопроизводством, о которых говорит соискатель (отсутствие государственной пошлины за рассмотрение жалобы в досудебном порядке, отсутствие срока давности нарушения права как ограничения на обращение с жалобой и т.д.) (стр. 26-27).

2. В положении № 8, выносимом на защиту, автор в качестве решения проблемы раздробленности правового регулирования досудебного обжалования высказывает идею принятия федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» (стр. 14, 117-134). Также предлагается авторский вариант структуры проекта данного федерального закона. В процессе защиты диссертации хотелось бы предложить соискателю высказать свою точку зрения, каким образом, по его мнению, нормы федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» должны соотноситься с нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также иных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок рассмотрения обращений в различных органах власти.

3. Учитывая обстоятельность и фундаментальность проведенного соискателем исследования, вполне логичным является обращение автора к

зарубежному опыту по исследуемой тематике, в частности, по вопросам, касающимся обеспечения участия граждан в рассмотрении жалоб (стр. 74-75), а также характеристики квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров (стр. 91-92). Вместе с тем, хотелось бы выяснить, какие конкретно положения зарубежного опыта, по мнению соискателя, могут быть применимы и полезны для сферы досудебного обжалования в нашей стране.

**Наиболее значительные научные работы по теме диссертации.**

Диссертант имеет 21 опубликованную работу, в том числе по теме диссертационного исследования – 9 работ, из них 5 работ – в изданиях, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем публикаций по теме диссертации – 3,5 п.л. Публикации представляют собой научные статьи, тезисы докладов на научных конференциях, в которых отражены практические предложения и предложения по совершенствованию правового регулирования досудебного обжалования правовых актов органов государственного управления. Недостоверные сведения об опубликованных соискателем ученой степени научных трудах, в которых изложены результаты исследования, в диссертации Д.В. Леонова отсутствуют.

Наиболее значительные работы по теме диссертации:

1) Леонов Д.В. Некоторые проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях // Евразийский юридический журнал. 2017. № 8. С. 148-151. – 0,6 п.л.

2) Леонов Д.В. О производстве по судебному оспариванию правовых актов органов государственного управления // Законодательство. 2018. № 3. С. 36-41. – 0,5 п.л.

3) Леонов Д.В. Квазисудебное разрешение административно-правовых споров в России на примере споров в сфере кадастровой оценки недвижимости

// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2020. № 1. С. 77-89. – 0,9 п.л.

4) Леонов Д.В. Способы оспаривания актов органов государственного управления: сравнительный анализ проблем правового регулирования // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 82-85. – 0,5 п.л.

5) Леонов Д.В. Структура института досудебного обжалования в современном административном праве России // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 76-79. – 0,4 п.л.

**На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы.** Содержащиеся в них замечания имеют дискуссионный характер и не влияют на положительную оценку диссертационной работы. В ходе публичной защиты соискателем были даны ответы и комментарии на все замечания и вопросы.

**На диссертацию поступили положительные отзывы официальных оппонентов.**

Вместе с тем, в отзыве официального оппонента М.В. Костенникова были отражены следующие замечания:

1. Согласно второму положению, выносимому на защиту, диссертант включает в содержание административно-правового института досудебного обжалования пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке. Вместе с тем обжалование постановлений и решений по делам об административных правонарушениях является неотъемлемой стадией производства по делам об административных правонарушениях. Главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлен порядок пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, который распространяется как на судебное, так и досудебное обжалование. В связи с этим автору следовало бы пояснить причины включения отношений, связанных с досудебным обжалованием постановлений по делам об административных правонарушениях в предмет регулирования административно-правового института досудебного обжалования.

2. Автор диссертационного исследования предлагает включить в предмет регулирования федерального закона «Об основах досудебного обжалования» в Российской Федерации общественные отношения, связанные с рассмотрением жалоб в административном порядке (вышестоящими органами и должностными лицами) и отношения, связанные с разрешением административно-правовых споров квазисудебными органами (восьмое положение, выносимое на защиту). В то же время, в шестом положении диссертантом отмечается, что квазисудебное обжалование обладает рядом специфических черт, отличающих его от рассмотрения жалоб в административном порядке (применение некоторых принципов административного судопроизводства, обособленность квазисудебных органов от органов исполнительной власти). В связи с этим соискателю следовало бы привести аргументацию регулирования двух специфических способов досудебного обжалования в рамках одного законодательного акта.

3. В седьмом положении, выносимом на защиту, диссертант определяет возможные перспективы развития квазисудебного обжалования следующим образом: «Представляется целесообразным распространение квазисудебного обжалования в тех сферах экономической деятельности, в которых возникают административно-правовые споры, требующие для их объективного разрешения привлечения специалистов, обладающих специальными знаниями» (с. 14 автореферата). В то же время, автором не поясняется в каких именно сферах экономической деятельности могло бы быть введено квазисудебное разрешение административно-правовых споров между государственными органами и хозяйствующими субъектами. Без ответа на этот вопрос перспективы развития квазисудебного обжалования в России представляются неясными.

В критической части отзыва официального оппонента М.А. Шатиной отмечается следующее:

1. В диссертации без каких-либо пояснений используются понятия публичной администрации и публичной власти (сс. 3, 18, 31, 40, 52, 91).

Поскольку понятие публичной администрации не применяется в российском законодательстве, а понятие публичной власти хотя и получило закрепление в Конституции Российской Федерации, но содержательно не определено, желательны пояснить авторское понимание объема и содержания указанных понятий.

2. Диссертант считает, что в круг субъектов, рассматривающих жалобы в досудебном порядке, должны входить государственные органы, органы местного самоуправления, а также их должностные лица, но не организации (с.61). Это утверждение считаю по меньшей мере спорным, т.к. автор при этом не учитывает, что в настоящее время организации могут осуществлять переданные им государством публично-властные полномочия. Представляется, что если граждане подают жалобы на осуществление организациями и их должностными лицами публично- властных полномочий, то на эти организации должно распространяться законодательство о досудебном обжаловании.

3. На с.85 доказательства в досудебном обжаловании определены как сведения, подтверждающие или опровергающие доводы, заявленные в жалобе, а также сведения, необходимые для принятия объективного решения по жалобе. Но далее к доказательствам отнесены документы, аудио- и видеозаписи, свидетельские показания, т.е. не сведения, а их источники. Следовало бы унифицировать подходы к определению доказательств и их видов.

4. Спорным представляется также предложение автора возложить бремя доказывания в досудебном обжаловании на юрисдикционный орган (с.86). Может быть, стоило также рассмотреть вопрос о целесообразности возложения бремени доказывания законности и обоснованности действия, акта или решения на властную сторону спора – на орган или должностное лицо, совершившие обжалуемые действия, акт или решение?

5. При рассмотрении института досудебного обжалования желательны было бы точнее определить его место в системе административного права,



показать соотношение понятия досудебного обжалования с понятиями административно-процессуального права, административных процедур и административно-юрисдикционного процесса.

**На автореферат диссертации поступили положительные отзывы:**

1) кандидата юридических наук, профессора, профессора кафедры административного и информационного права Юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Н.И. Побежимовой, в критической части которого отмечается, что из содержания автореферата не совсем ясно усматривается позиция автора по вопросу о правовом статусе квазисудебных органов и их месте в российской правовой системе; не определен кадровый состав квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров; не были определены категории должностных лиц, не относящихся к числу государственных служащих, которые могли бы войти в состав квазисудебных органов; нуждается в дополнительной аргументации не только характеристика квазисудебных органов и их признаков, но и квазисудебного обжалования;

2) кандидата юридических наук, доцента кафедры административного, финансового и корпоративного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» К.В. Давыдова, в котором отмечается, что из содержания автореферата не усматривается аргументация автора по вопросу об определении видов доказательств, которые могут исследоваться при рассмотрении жалобы во внесудебном порядке;

3) доктора юридических наук, доцента, заведующего кафедрой конституционного и административного права Факультета права Нижегородского филиала федерального государственного автономного

образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ - Нижний Новгород) И.В. Михеевой, в котором в качестве замечаний поставлены следующие вопросы: хотелось бы уточнить, играет ли предмет обжалования (акт, решение, действие (бездействие)) какую-либо роль в предполагаемой систематизации и унификации процедур досудебного обжалования; в объекте и предмете исследования указывается на «иные органы государственного управления», хотелось бы уточнить, какие конкретные иные органы государственного управления исследуются в контексте заявленных в объекте и предмете диссертационной работы процедур «приема, регистрации, рассмотрения жалоб, принятия решений по жалобам»; что предполагает право быть выслушанным/заслушанным при рассмотрении жалобы, отличается ли оно от объяснения участника процесса как предоставления доказательственной информации, в какой форме оно может быть – в устной, письменной, по телефону, иной, предполагается его сделать абсолютным или исключительным, не вызовет ли это «автоматической» чрезмерной перегрузки административной процедуры гарантиями процедуры судебной;

4) заведующего кафедрой административного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет», кандидата юридических наук, доцента С.Д. Хазанова, в котором содержатся следующие замечания: из текста автореферата не представляется возможным увидеть аргументацию автора по вопросу об указании в качестве лиц, имеющих право на обращение с досудебной жалобой, несовершеннолетних, а также лиц, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными; нельзя согласиться с предложенной соискателем структурой административно-правового института досудебного обжалования с выделением трех разновидностей процедур обжалования, обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке является только одной из разновидностей так называемых «специальных административных

жалоб», при этом не ясна позиция автора относительно места в структуре данного института таких порядков разрешения жалоб как налоговая жалоба, жалоба на решения антимонопольных органов, жалоба лиц, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия, досудебное обжалование действий и решений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, обжалование в рамках законодательства о контрактной системе и других;

5) доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры гражданского и административного судопроизводства федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» С.З. Женетль, в критической части которого отмечается следующее: суждение о досудебной процедуре обжалования как о более предпочтительном способе защиты прав для граждан, позволяющем ускорить и упростить разрешение публично-правовых споров, ранее высказывались в литературе; суждение о включении в административно-правовой институт досудебного обжалования трех разновидностей досудебных процедур обжалования – внесудебного (административного), квазисудебного обжалования, обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке ранее указывалось в публикациях и применялось на практике; использование термина «досудебный порядок обжалования» некорректно, так как это понятие применимо только тогда, когда оно предусмотрено в процессуальном законе; в автореферате не усматривается четкое разграничение принципов организационных и процедурных, автор определяет субъектный состав квазисудебных органов только как представителей общества; автор не учитывает несопоставимость административных и квазисудебных 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.

В поступивших отзывах на диссертацию и автореферат содержится оговорка о том, что приведенные в них замечания носят дискуссионный характер, и они не влияют на положительную оценку проведенного исследования. В отзывах отмечается актуальность избранной темы, ее значимость, обоснованность, достоверность и научная новизна полученных результатов исследования, внесение автором диссертации значительного вклада в науку, соответствие диссертации и автореферата критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям в соответствии с Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842. В отзывах утверждается, что Леонов Д.В. заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальной 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

**Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается** их вниманием и интересом к исследованию вопросов защиты (восстановления) прав граждан и организаций от неправомерных актов органов государственного управления, а также проблем правового регулирования отношений, возникающих в связи с приемом, регистрацией, рассмотрением жалоб, а также принятием решений по жалобам органами государственного управления и их должностными лицами, наличием у официальных оппонентов и сотрудников ведущей организации научных трудов по теме диссертационного исследования.

**Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:**

- 1) обоснована социальная значимость досудебного обжалования как способа защиты прав граждан и организаций;
- 2) выявлены содержание и структура административно-правового института досудебного обжалования;
- 3) установлены существенные признаки досудебной жалобы и перспективы ее развития в эпоху информационных технологий;

4) сформулированы предложения по расширению гарантий защиты прав граждан во внесудебном (административном) обжаловании;

5) определены характерные признаки квазисудебных органов и возможные перспективы развития квазисудебного обжалования в России;

6) высказаны предложения по систематизации законодательства о досудебном обжаловании.

**Теоретическая значимость и новизна исследования состоят в том, что:**

1) впервые определено понятие и содержание досудебного обжалования как отдельного правового института, выделены элементы его структуры;

2) выделены особенности различных процедур досудебного обжалования;

3) установлены сущностные признаки правоотношений, возникающих в сфере досудебного обжалования;

4) дано понятие и сущностные признаки досудебной жалобы как средства защиты прав в административных правоотношениях.

**Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:**

1) сформулированы предложения по расширению на законодательном уровне гарантий защиты прав граждан во внесудебном (административном) обжаловании;

2) предложены меры по упрощению взаимодействия граждан и уполномоченных субъектов юрисдикции при направлении электронных жалоб;

3) определены возможные перспективы развития квазисудебного обжалования в российской правовой системе;

4) разработана структура проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации».

Сформулированные диссертантом выводы и идеи имеют важное теоретическое и практическое значение и могут быть положены в основу будущих исследований в сфере досудебного обжалования правовых актов органов государственного управления и их должностных лиц, а также могут

применятся при разработке учебно-методических материалов и лекционных занятий по дисциплине «Административное право» и специальных учебных курсов. Диссертантом сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

**Степень достоверности полученных результатов исследования** подтверждается его теоретической и методологическими основами, а также нормативной и эмпирической базой. В работе проанализирован большой массив российского и зарубежного законодательства, материалы правоприменительной практики, а также отечественной и иностранной научной литературы.

**Личный вклад диссертанта состоит в том,** что по результатам проведенного исследования сформулированы самостоятельные и обоснованные выводы и рекомендации по совершенствованию российского законодательства с целью расширения круга гарантий защиты (восстановления) прав граждан и организаций посредством досудебного обжалования правовых актов органов государственного управления, а также восполнения существующих пробелов правового регулирования досудебных процедур обжалования.

Таким образом, диссертационное исследование **Леонова Дениса Валерьевича** представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение поставленных автором задач, имеющих значение для совершенствования правового регулирования досудебного обжалования. Диссертация написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, которые были аргументированы в процессе публичной защиты и свидетельствуют о личном вкладе диссертанта в науку административного и административного процессуального права.

Диссертация на тему «Административно-правовой институт досудебного обжалования» на соискание ученой степени кандидата юридических наук подготовлена на актуальную тему, обладает научной новизной и представляет собой оригинальное и завершённое научное исследование, соответствующее

требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, в соответствии с Разделом 2 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

На заседании 3 марта 2021 года, проводимом в удаленном интерактивном режиме, диссертационный совет принял решение присудить Леонову Денису Валерьевичу ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении заседания в удаленном интерактивном режиме открытым голосованием диссертационный совет в количестве 18 человек (из них присутствовавших в месте проведения заседания – 8 человек, в удаленном интерактивном режиме – 10 человек), из них 6 докторов наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс, участвующих в заседании; из 25 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за – 18, против – 0.

Председатель диссертационного совета, доктор юридических наук, профессор

В.В. Лазарев

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук

«03» марта 2021 г.



А.Е. Помазанский

