

На правах рукописи

Леонов Денис Валерьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ДОСУДЕБНОГО
ОБЖАЛОВАНИЯ**

Специальность 12.00.14. – Административное право; административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2020

Работа 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».

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»;

Штатина 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».

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет».

Защита диссертации состоится 3 марта 2021 г. в 11 часов 00 минут на заседании Диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу <http://www.izak.ru>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 20__ г.

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук



А.Е. Помазанский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вопросы защиты прав и свобод граждан, согласования частных и публичных интересов при принятии управленческих решений находятся в фокусе внимания политического руководства России. Президент Российской Федерации в 2017 году подписал Указ «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»¹, положениями которого регламентированы процедуры сбора информации о жалобах и других обращениях, поступающих в государственные органы и органы местного самоуправления, анализа и систематизации информации, содержащейся в обращениях, а также порядок направления материалов мониторинга обращений в Администрацию Президента Российской Федерации.

Досудебное обжалование действий органов публичной администрации призвано обеспечить оперативную защиту (восстановление) нарушенных прав, свобод и законных интересов в сфере государственного управления и освободить граждан от необходимости обращаться в суд. В то же время досудебное обжалование выполняет не только правозащитную функцию – досудебные процедуры обжалования являются важным каналом обратной связи, соединяющим гражданское общество и институты публичной власти, по которому последние имеют возможность получать информацию о недостатках в отдельных вопросах государственного управления и оперативно устранять эти недостатки.

Теоретическое осмысление сущности института досудебного обжалования требует определения его содержания. Анализ литературы в области права на обжалование показывает, что к настоящему времени вопросы определения предмета правового регулирования института досудебного обжалования, его содержательного наполнения не подверглись основательному исследованию.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. С. 2545.

Отсутствие концептуального определения содержания института досудебного обжалования значительно затрудняет систематизацию правового регулирования досудебных процедур обжалования. Исследование положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере досудебного обжалования, показывает, что законодателем применяются дифференцированные подходы при определении круга гарантий, которые предоставляются гражданам при рассмотрении отдельных категорий жалоб. Это объясняется тем, что досудебные процедуры обжалования регламентированы многочисленными законодательными актами (как на федеральном, так и на региональном уровне), а также ведомственными подзаконными актами, в то время как федеральный закон о досудебном обжаловании отсутствует. Раздробленность правового регулирования процедур досудебного обжалования препятствует упрощению реализации гражданами права на обращение с жалобами.

Процедуры рассмотрения жалоб граждан во многом остаются закрытыми от общественного контроля. Граждане по общему правилу до сих пор не наделены безусловным правом требовать рассмотрения жалоб в их присутствии. В настоящее время лишь фрагментарно регламентированы многие значимые процедурные аспекты досудебного обжалования (в частности, требования к документам и материалам, прилагаемым к жалобам, вопросы представительства по доверенности в досудебном обжаловании).

Человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью в России (статья 2 Конституции Российской Федерации)². Реализация этого конституционного принципа требует функционирования доступных и оперативных процедур защиты прав человека и гражданина, а также организаций всех форм собственности от неправомερных действий администрации. Досудебное обжалование может стать такой процедурой, но только в том случае, если оно будет открытым, простым и понятным для граждан – тогда этот институт будет

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения 01.09.2020).

действенным средством защиты частных лиц от неправомерной деятельности субъектов государственного управления. Актуальность проблем досудебного обжалования объясняется, прежде всего, необходимостью расширения гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобами в досудебном порядке (причем именно на законодательном уровне, а не на уровне административных регламентов, инструкций или иных подзаконных актов отдельных ведомств).

Таким образом, актуальность настоящего исследования обусловлена следующими проблемами административно-правового института досудебного обжалования:

1) необходимостью расширения на законодательном уровне гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобами;

2) потребностью в теоретическом осмыслении содержания института досудебного обжалования;

3) раздробленностью правового регулирования института досудебного обжалования, необоснованным применением дифференцированных подходов к регулированию рассмотрения отдельных категорий жалоб.

Степень разработанности темы исследования. Первым специальным научным трудом, посвященным институту обжалования, является диссертация Ю.М. Козлова «Институт права жалобы в советском административном праве», защищенная в 1953 году. В данной диссертации содержится определение понятия и сущности административной жалобы, исследованы вопросы процедуры обжалования на различных ее стадиях с учетом действовавшего на момент защиты диссертации законодательства.

В советской юридической науке вопросы осмысления сущности права на обжалование, определения сущности понятия «жалоба», а также исследование процедурных аспектов рассмотрения жалоб по советскому законодательству, рассматривались в монографических и диссертационных исследованиях М.В. Карасевой, В.В. Малькова, В.И. Ремнева, Н.Ю. Хаманевой, и др.

В постсоветский период развития отечественной юридической науки теоретическому и практическому исследованию отдельных проблем досудебного обжалования были посвящены диссертации и монографии М.В. Аракеловой, В.А. Будариной, О.В. Гречкиной, Е.В. Давыдовой, М.В. Костенникова, А.В. Новикова, Г.Х. Тонояна, И.А. Хавановой и др.

Проблемы досудебного обжалования исследовались в трудах по тематике административного процесса, административной юстиции, общей теории административно-правовых споров А.А. Деминым, А.Б. Зеленцовым, Е.Б. Лупаревым, С.Н. Махиной, А.Ф. Ноздрачевым, И.В. Пановой, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокиным, Ю.Н. Стариловым, Н.В. Сухаревой, М.А. Штатиной и др.

Таким образом, вопросы досудебного обжалования находили определенное отражение в трудах отечественных ученых-юристов, в том числе административистов. Вместе с тем проблемы определения содержания института досудебного обжалования, а также преодоления раздробленности правового регулирования правил рассмотрения отдельных категорий жалоб к настоящему моменту не подверглись детальному анализу.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере приема, регистрации, рассмотрения жалоб, принятия решений по жалобам в досудебном порядке органами исполнительной власти и иными органами государственного управления, должностными лицами указанных органов.

Предметом исследования выступают нормы законодательства и подзаконных актов, регулирующие общественные отношения в сфере приема, регистрации, рассмотрения жалоб, принятия решений по жалобам в досудебном порядке органами исполнительной власти и иными органами государственного управления, должностными лицами указанных органов.

Цель исследования заключается в разработке теоретических основ определения содержания административно-правового института досудебного обжалования, а также практических предложений по совершенствованию правового регулирования досудебных процедур обжалования и систематизации законодательства в данной сфере.

Исходя из содержания цели диссертационного исследования поставлены следующие **задачи**:

1) определить возможные направления приближения правил досудебного обжалования к стандартам административного судопроизводства в целях устранения недостатков досудебного обжалования;

2) выявить существенные признаки общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования института досудебного обжалования, раскрыть содержание данного института;

3) определить существенные признаки досудебной жалобы как средства защиты прав в управленческих отношениях;

4) обозначить возможные перспективы развития досудебной жалобы в эпоху информационных технологий;

5) разработать предложения по расширению гарантий защиты прав граждан посредством внесудебного (административного) обжалования;

6) определить существенные признаки квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров, выявить существенные отличия между двумя разновидностями досудебных процедур обжалования: внесудебным (административным) и квазисудебным обжалованием;

7) выявить основные преимущества квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным) обжалованием на основе существующего в России опыта функционирования квазисудебных органов;

8) разработать предложения по систематизации действующего законодательства о досудебном обжаловании.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых-юристов в области общей теории права, административного права и других отраслей права, среди которых научные работы таких авторов, как А.П. Алехин, Ю.Н. Алистратов, Д.Н. Бахрах, О.В. Гречкина, А.А. Демин, М.Д. Загряцков, А.Б. Зеленцов, М.В. Карасева, А.А. Кармолицкий, И.Ш. Килясханов, В.Л. Кобалевский, Ю.М. Козлов, С.А. Корф, М.В. Костенников, Е.Б. Лупарев, В.В. Мальков, С.Н. Махина, Г.И. Никеров, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Панова, В.И. Ремнев, Б.В. Россинский, Н.Г.

Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева, М.А. Штатина, В.Ф. Яковлев, О.А. Ястребов и др.

Методологической основой исследования выступают общенаучные методы (анализ, синтез, классификация, абстрагирование); специальные методы юридической науки (формально-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения).

Метод анализа позволил изучить проблемы отдельных процедур досудебного обжалования; в свою очередь, применение метода синтеза обусловило возможность рассмотрения отдельных досудебных процедур обжалования в контексте института досудебного обжалования. Применение метода классификации позволило определить разновидности досудебных процедур обжалования в зависимости от организационного положения юрисдикционных органов, рассматривающих жалобы, а также особенностей работы с жалобами. Метод абстрагирования позволил выделить существенные признаки досудебной жалобы, отличающие ее от других обращений (заявлений, предложений и др.), административного иска, а также определить специфические признаки общественных отношений в сфере досудебного обжалования.

На основе формально-юридического метода исследовано строение современной системы законодательства о досудебном обжаловании на федеральном и региональном уровнях, а также выявлены пробелы правового регулирования по отдельным вопросам, связанным с досудебным обжалованием. Применение историко-правового метода позволило прийти к выводу о том, что раздробленность правового регулирования досудебного обжалования во многом обусловлена сложностями переходного периода развития отечественного законодательства (1990-е – первая половина 2000-х гг.), когда федеральный закон об обращениях еще отсутствовал, а потребность в законодательном регулировании рассмотрения отдельных категорий жалоб объективно существовала. Метод сравнительного правоведения дал возможность установить применение законодателем дифференцированных подходов к регламентации гарантий права на обжалование в рамках отдельных процедур рассмотрения жалоб; помимо этого,

данный метод применялся при исследовании зарубежного опыта установления отдельных гарантий права на обжалование в законодательстве ряда зарубежных государств (Австралия, Индия, Канада, КНР, ФРГ, ряд государств постсоветского пространства – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан).

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере досудебного обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц указанных органов.

Эмпирическая основа исследования включает статистические данные о направлении обращений граждан в отдельные федеральные органы исполнительной власти, аналитические данные об онлайн-сервисах для направления обращений на официальных интернет-порталах федеральных органов исполнительной власти, анализ зарубежного законодательства по теме исследования, а также материалы судебной практики.

Научная новизна исследования состоит в комплексном анализе предмета правового регулирования и содержания административно-правового института досудебного обжалования. В диссертационном исследовании впервые разработаны теоретические основы определения содержания административно-правового института досудебного обжалования как института, объединяющего правовые нормы, регулирующие три разновидности досудебных процедур обжалования: внесудебное (административное) обжалование, квазисудебное обжалование и досудебное обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях. В диссертации отражен авторский подход к решению вопроса о разграничении внесудебного (административного) и квазисудебного обжалования, который до настоящего времени не подвергся обстоятельному исследованию.

По итогам анализа проблем правового регулирования различных процедур досудебного обжалования обосновано предложение о систематизации правовых норм, регулирующих рассмотрение различных категорий жалоб. В качестве результата проведенного исследования предлагается авторский вариант структуры проекта федерального закона «О досудебном обжаловании в Российской Федерации», положениями которого могут быть систематизированы правила рассмотрения различных категорий жалоб.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Развитие досудебного обжалования как одного из способов разрешения административно-правовых споров входит в сферу публичных интересов российского общества. Досудебное обжалование обладает значительным правозащитным потенциалом, который в настоящее время реализован далеко не полностью. При условии сближения стандартов досудебного обжалования со стандартами административного судопроизводства (в первую очередь, в части предоставления гражданам права на участие в рассмотрении жалобы и возложения бремени доказывания законности и обоснованности оспариваемого акта на администрацию) досудебные процедуры обжалования могут стать более предпочтительным для граждан способом защиты прав, чем административное судопроизводство.

2. В диссертации выделены существенные признаки общественных отношений, которые входят в предмет правового регулирования административно-правового института досудебного обжалования. К этим признакам относятся: 1) действительное или предполагаемое нарушение прав, свобод и законных интересов лица, не наделенного властными полномочиями; 2) действительное или предполагаемое нарушение законности в сфере государственного управления; 3) наличие административно-правового спора между субъектами отношений в сфере досудебного обжалования; 4) разрешение административно-правового спора властным субъектом, который не относится к судебной системе; 5) прекращение отношений в сфере досудебного обжалования в случае обращения в суд; 6) особое средство защиты права – жалоба.

Исходя из этих признаков представлено определение содержания административно-правового института досудебного обжалования. В содержание данного института входят 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. Отношения, возникающие в связи с данными процедурами обжалования, соответствуют существенным признакам отношений, которые входят в предмет правового регулирования административно-правового института досудебного обжалования.

3. Определены существенные признаки досудебной жалобы как средства защиты прав в сфере государственного управления: 1) предмет досудебной жалобы; 2) субъект, обращающийся с досудебной жалобой; 3) субъект административной юрисдикции, рассматривающий досудебную жалобу. Под предметом досудебной жалобы понимается требование о защите (восстановлении) прав, свобод и законных интересов, а также об устранении недостатков в государственном управлении. При этом, в отличие от предмета заявления, предмет жалобы предполагает не выражение критики деятельности государственных органов, а требование о принятии конкретных мер по устранению недостатков в государственном управлении. В качестве субъектов, обращающихся с досудебными жалобами, могут выступать физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства), их объединения, в том числе юридические лица – субъекты, не обладающие властными полномочиями. Вместе с тем в круг физических лиц, обладающих правом на досудебное обжалование, могут входить несовершеннолетние, а также лица, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными. К числу субъектов, рассматривающих досудебные жалобы, относятся государственные органы, кроме органов судебной власти, органы местного самоуправления, а также должностные лица указанных органов.

4. Развитие досудебной жалобы в эпоху информационных технологий требует расширения возможностей для направления жалоб и материалов,

прилагаемых к ним, в форме электронного документа. Для упрощения взаимодействия граждан и уполномоченных органов (должностных лиц) при направлении жалоб посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» представляется целесообразной централизация приема жалоб на базе одного интернет-портала (этим порталом потенциально может стать и Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)). В то же время на практике централизация направления жалоб через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) может потребовать выполнения нескольких условий: 1) распространение электронного формата оказания государственных услуг среди большинства граждан России; 2) регламентация и организация контроля в сфере соблюдения правил и сроков приема, регистрации, перенаправления жалоб, направляемых в электронной форме, а также направления решений по этим жалобам; 3) систематизация законодательства о досудебном обжаловании и унификация основных требований к форме и содержанию жалоб.

5. В целях расширения гарантий защиты прав граждан посредством внесудебного (административного) обжалования сформулированы следующие предложения по совершенствованию правового регулирования. Во-первых, предлагается установить на законодательном уровне право граждан участвовать в рассмотрении жалоб независимо от ведомства, в которое направляется жалоба. Реализация этого права должна предусматривать обязательное изложение в жалобе требования гражданина о предоставлении возможности участвовать в рассмотрении жалобы, в удовлетворении которого может быть отказано только при условии, если участие гражданина в рассмотрении жалобы невозможно как в очной форме, так и посредством видеоконференц-связи (что должно быть обосновано в решении по жалобе). Во-вторых, в целях обеспечения объективности при принятии решений по жалобам представляется целесообразным возложить бремя доказывания законности и обоснованности решения по жалобе на органы (или на должностных лиц), которые принимают решения по жалобам. Данное предложение может быть реализовано посредством установления на законодательном уровне

требования об указании в решении по жалобе фактических обстоятельств, на которых основано решение (со ссылкой на конкретные материалы), а также положений нормативных правовых актов, на основании которых принято решение. В-третьих, предлагается установить на законодательном уровне понятие «доказательства» применительно к досудебному обжалованию. К доказательствам во внесудебном обжаловании могут быть отнесены документы, аудио- и видеозаписи, а также свидетельские показания.

6. В диссертации выделены существенные признаки квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров. Данные органы: 1) не входят в судебную систему и не осуществляют правосудие; 2) обладают организационной обособленностью от других государственных органов (в том числе, органов исполнительной власти); 3) в той или иной мере применяют ряд принципов административного судопроизводства (состязательность, активная роль квазисудебных органов (квазисудьи) при рассмотрении дела, непосредственность, гласность и открытость). Исходя из данных признаков определены два существенных отличия квазисудебного обжалования от внесудебного (административного) обжалования в России: 1) обособленность квазисудебных органов от администрации (в состав этих органов должны быть включены должностные лица, не занимающие должности в государственных органах и органах местного самоуправления); 2) сходство квазисудебной процедуры разрешения споров с административным судопроизводством (в части применения принципов состязательности, непосредственности, гласности и открытости).

7. Установлено, что примеры функционирования органов, в той или иной мере соответствующих признакам квазисудебных, уже существуют в правовой системе России (Комиссии по апелляциям при различных ведомствах, комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Росреестре и др.). В Российской Федерации существует исторический опыт функционирования квазисудебных органов (например, Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации). На основе анализа статуса таких органов выделены два основных преимущества

квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным). Первое преимущество – состав квазисудебных органов, который позволяет привлечь к рассмотрению споров лиц, обладающих специальными знаниями и не занимающих должности в государственных органах. Второе преимущество – применение принципа состязательности при рассмотрении дел (у сторон есть возможность довести свою позицию до сведения друг друга и членов квазисудебного органа). 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.

8. В постсоветский период в сфере досудебного обжалования сложилась система правового регулирования, отличающаяся раздробленностью. Данным обстоятельством обусловлено необоснованное применение дифференцированных подходов к рассмотрению различных категорий жалоб, а также разрозненность нормативного материала, препятствующая упрощению его восприятия гражданами. В качестве возможного варианта систематизации законодательства о досудебном обжаловании предлагается авторский вариант структуры проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации». Предполагается, что в названном федеральном законе могут быть установлены правила общей процедуры внесудебного (административного) обжалования, а также особенности специальных внесудебных (административных) процедур обжалования. При этом в рамках предлагаемой структуры проекта вышеуказанного федерального закона выделен отдельный раздел, посвященный регулированию особенностей квазисудебного обжалования. Принятие федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» позволит унифицировать правила досудебного обжалования и распространить основные гарантии права на обращение с жалобами на все процедуры обжалования. Действие этого закона не должно распространяться на производство по делам об административных правонарушениях и на досудебное

разрешение служебных споров, поскольку отношения, складывающиеся в этих сферах, нуждаются в специальном правовом регулировании.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что в диссертации впервые раскрывается содержание административно-правового института досудебного обжалования, определяются элементы его структуры. Выделены особенности различных процедур досудебного обжалования, а также признаки, объединяющие эти процедуры и позволяющие рассматривать их в контексте одного правового института. Определены и раскрыты сущностные признаки досудебной жалобы как средства защиты прав в отношениях в сфере государственного управления.

Практическая значимость исследования состоит в разработке предложений по совершенствованию правового регулирования рассмотрения жалоб во внесудебном (административном) порядке (предоставление гражданам права на участие в рассмотрении жалоб, возложение бремени доказывания на администрацию, установление общих положений о доказательствах). Предложены меры, необходимые для упрощения взаимодействия граждан с уполномоченными органами (должностными лицами) при направлении жалоб в форме электронного документа. Выделены особенности и преимущества квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным), а также обозначены возможные перспективы развития квазисудебного обжалования в правовой системе России. Для систематизации законодательства о досудебном обжаловании предлагается авторский вариант структуры проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации».

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается использованием общенаучной методологии и методологии юридических наук, привлечением нормативного материала по теме исследования, опорой на научные труды по теме диссертационного исследования, а также использованием статистических и аналитических сведений о направлении жалоб и иных обращений в органы исполнительной власти.

Апробация результатов исследования осуществлялась в ходе проведения практических занятий по дисциплине «Административное право» для студентов, обучающихся по программе бакалавриата на Юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова в 2017 году.

Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена в отделе административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». Теоретические и практические результаты исследования обсуждались на заседании секции «Публичное право» Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в публикациях по теме исследования, в том числе в пяти статьях в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, а также в сборниках тезисов докладов научных конференций.

Диссертант в ходе подготовки настоящего исследования принимал участие в работе научных конференций, проводимых Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также другими научными и образовательными учреждениями, в том числе:

1) IX Международная научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Учения о правоотношениях в юридических школах: к 210-летию юридического факультета Казанского университета» (Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 21-22 ноября 2014 г.);

2) Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов, магистрантов и соискателей «Государственное управление и право: вопросы истории, теории и практики» (Великий Новгород, Новгородский филиал РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 16-17 декабря 2014 г.);

3) III Международная научная молодежная конференция «ПРАВО МОЛОДЫХ (RIGHT OF THE YOUNG)» (Ставрополь, Северо-Кавказский федеральный университет, 14-15 мая 2015 г.);

4) Ежегодная всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет МВД России, 24 марта 2017 г.);

5) Международная научная конференция «Право и власть: основные модели взаимодействия в многополярном мире» (Воронеж, Воронежский государственный университет, 2-3 июня 2017 г.);

6) Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Эволюция права-2017» (Москва, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 6 октября 2017 г.);

7) Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса», посвященная памяти Н.Г. Салищевой (Москва, Российский государственный университет правосудия, 19 октября 2017 г.);

8) XX Ежегодная международная научно-практическая конференция Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 26-29 ноября 2019 г.);

9) XVII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (Москва, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 26-29 ноября 2019 г.);

10) IX Международный конгресс сравнительного правоведения «Правовые ценности в фокусе сравнительного правоведения» (Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2 декабря 2019 г.).

Структура исследования обусловлена его целью и задачами. Диссертация включает введение, две главы, разделенные на шесть параграфов, заключение, список использованных источников и литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность и определена степень разработанности темы диссертационного исследования, обозначены его объект, предмет, цель и задачи, раскрыта научная новизна, описаны теоретические, методологические, нормативные, эмпирические основы исследования, определена его теоретическая и практическая значимость, изложены положения, выносимые на защиту, приведены данные о степени достоверности и апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава диссертации «Теоретическая характеристика административно-правового института досудебного обжалования» состоит из трех параграфов. В главе рассмотрены вопросы взаимодействия досудебного обжалования с административным судопроизводством, разработаны теоретические основы определения содержания административно-правового института досудебного обжалования, выявлены существенные признаки досудебной жалобы, а также определены перспективы ее развития в эпоху информационных технологий.

В первом параграфе **«Социальная значимость досудебного обжалования и его взаимодействие с административным судопроизводством»** отражена мысль о том, что развитие досудебных процедур обжалования входит в сферу не только частных, но и публичных интересов российского общества. В параграфе отмечается, что досудебное обжалование имеет ряд объективных преимуществ перед административным судопроизводством (отсутствие государственной пошлины за рассмотрение жалобы; отсутствие срока давности нарушения прав как ограничения права на обращение с жалобой; наличие четко определенных в законодательстве сроков рассмотрения жалобы и ответственности за их нарушение; отсутствие необходимости несения расходов на рассмотрение жалобы в случае, если требования, указанные в ней, не были удовлетворены; отсутствие необходимости при участии в обжаловании через представителя привлекать лицо, имеющее высшее юридическое образование).

В параграфе выделяются основные проблемы развития досудебного обжалования в реалиях современной правовой системы России: 1) раздробленность правового регулирования досудебного обжалования; 2) наличие правовых пробелов по процедурным вопросам досудебного обжалования (регламентация доказывания в досудебном обжаловании, представительство в досудебном обжаловании и др.); 3) отсутствие ряда важнейших гарантий права на обжалование (право на участие в рассмотрении жалобы, возложение бремени доказывания оспариваемого акта на администрацию и др.).

Диссертант приходит к выводу о том, что в случае приближения стандартов досудебного обжалования к стандартам административного судопроизводства досудебные процедуры обжалования в силу их объективных преимуществ могут стать более предпочтительным для граждан способом защиты прав в административно-правовых отношениях. Выделяются два возможных направления приближения правил досудебного обжалования к правилам административного судопроизводства: 1) предоставление гражданам, обращающимся с жалобами, ряда гарантий, которые нашли отражение в административном судопроизводстве; 2) восполнение пробелов правового регулирования досудебного обжалования с опорой на опыт правовой регламентации тех или иных вопросов в законодательстве об административном судопроизводстве.

Во втором параграфе **«Понятие и содержание административно-правового института досудебного обжалования»** определены сущностные признаки правоотношений, возникающих в ходе процедур досудебного обжалования, разграничен предмет правового регулирования института досудебного обжалования, института обращений граждан и института административного судопроизводства, выделены элементы структуры института досудебного обжалования.

В качестве отличий правоотношений, возникающих в связи с направлением жалоб, с одной стороны, и направлением иных обращений (заявлений, предложений), с другой стороны, выделены: наличие действительного или предполагаемого нарушения прав, свобод или законных интересов, нарушение

законности в государственном управлении, наличие административно-правового спора. К числу отличий досудебного обжалования от административного судопроизводства отнесены: субъектный состав отношений (досудебное обжалование – деятельность администрации, а не суда); особое средство защиты права – жалоба (которая, в отличие от административного иска, не предполагает по общему правилу обязательное устное разбирательство на состязательной основе).

В параграфе определены существенные признаки правоотношений в сфере досудебного обжалования: 1) действительное или предполагаемое нарушение прав, свобод и законных интересов лица, не наделенного властными полномочиями; 2) действительное или предполагаемое нарушение законности в сфере государственного управления; 3) административно-правовой спор между субъектами отношений в сфере государственного управления; 4) разрешение административно-правового спора субъектом, наделенным юрисдикционными полномочиями, который не относится к органам судебной власти; 5) возникновение отношений исключительно до обращения в суд и их прекращение в связи с обращением в суд; 6) особое средство защиты права – жалоба, которая по сути и объему гарантий отличается от административного иска.

В структуре административно-правового института досудебного обжалования выделяются три группы норм.

Первая группа норм института досудебного обжалования – нормы, регулирующие внесудебные (административные) процедуры обжалования. Внесудебному обжалованию, в отличие от судопроизводства, свойственна оперативность, а также менее формализованная процедура рассмотрения жалобы, не предполагающая обязательное устное разбирательство. Внесудебные (административные) процедуры обжалования включают общую процедуру и специальные процедуры обжалования (в налоговых, таможенных органах и др.).

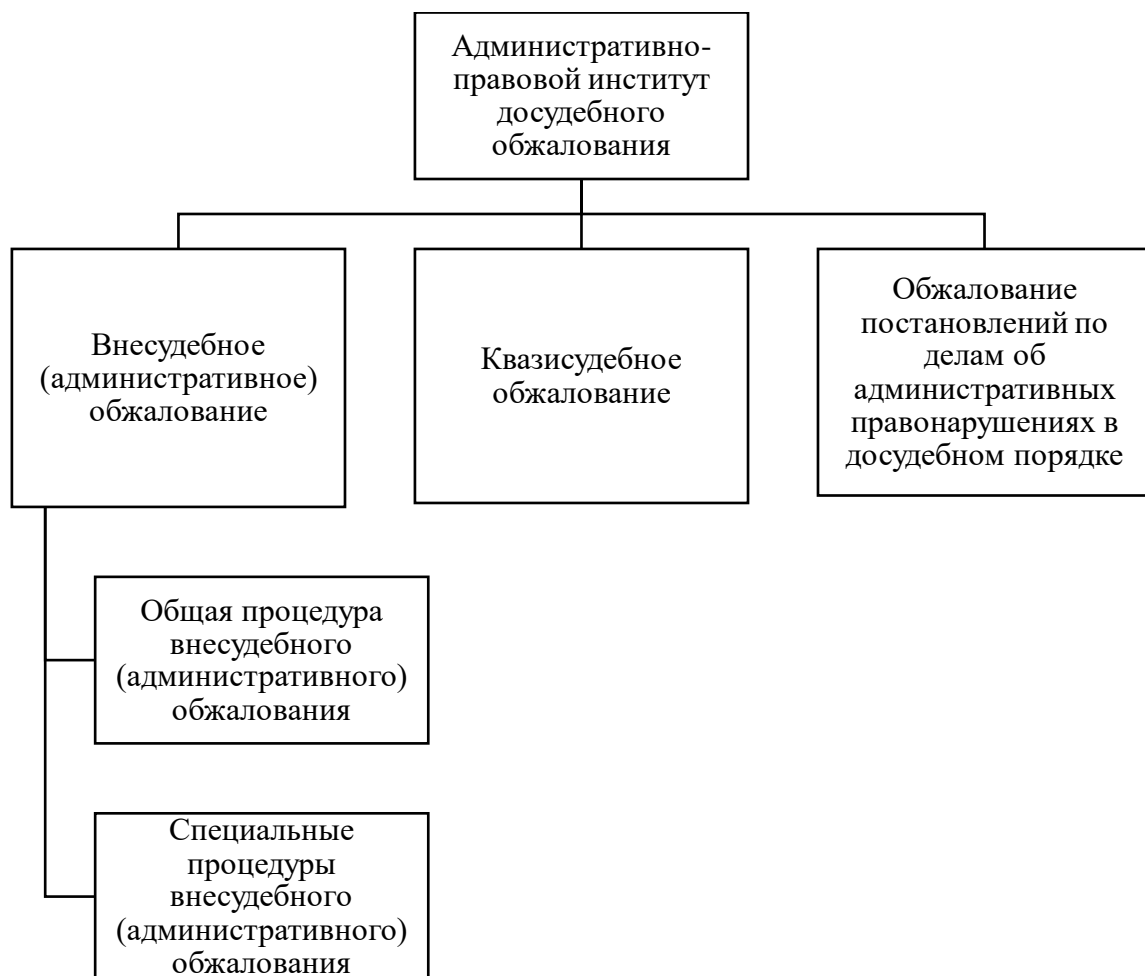
Вторая группа правовых норм в структуре института досудебного обжалования – нормы, регламентирующие квазисудебные процедуры обжалования. Квазисудебные органы действуют по процедуре, имеющей значительные сходства с судопроизводством; в то же время квазисудебные органы не относятся к судебной

системе, а также формально не относятся и к системе органов исполнительной власти, хотя могут иметь определенную зависимость от этих органов (например, по вопросу формирования состава квазисудебных органов).

Третья группа правовых норм института досудебного обжалования – нормы, регулирующие досудебное обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях.

Структура административно-правового института досудебного обжалования может быть выражена в схематическом виде.

Схема 1. Структура административно-правового института досудебного обжалования



В третьем параграфе «Досудебная жалоба: понятие, отличительные признаки и развитие в эпоху информационных технологий» выделяются три существенные признака жалобы, отличающие ее от других обращений: 1) предмет досудебной жалобы; 2) субъект, обращающийся с досудебной жалобой; 3) субъект, административной юрисдикции, рассматривающий досудебную жалобу.

Предмет досудебной жалобы определяется как требование о защите (восстановлении) прав, свобод и законных интересов и (или) устранении недостатков в государственном управлении. Отмечается, что включение в предмет жалобы требования об устранении недостатков в государственном управлении позволит администрации оперативно реагировать на сообщения о действиях органов и должностных лиц, нарушающих режим законности в государственном управлении и умаляющих авторитет государства в целом.

Субъекты, направляющие жалобы, определяются как физические и юридические лица, не обладающие властными полномочиями. Обосновывается, что наделение властных субъектов правом на досудебное обжалование противоречит существу конституционного права на обращение, реализуемого гражданами (их объединениями), а не властными субъектами. Аргументируется положение о том, что в круг субъектов, обладающих правом на досудебное обжалование, следует включать всех физических лиц независимо от возраста и наличия либо отсутствия статуса недееспособного (ограниченно дееспособного).

Под субъектами административной юрисдикции, рассматривающими жалобы, понимаются государственные органы, не относящиеся к судебной системе, органы местного самоуправления, должностные лица указанных органов.

Исходя из существенных признаков жалобы, рассматриваемой в досудебном порядке, ее дефиниция сформулирована следующим образом: требование субъекта, не обладающего властными полномочиями, о защите (восстановлении) нарушенных прав, свобод и законных интересов и (или) устранении недостатков в государственном управлении, направляемое уполномоченному законом субъекту административной юрисдикции, не относящемуся к судебной власти.

В параграфе затрагиваются вопросы развития электронной формы жалобы в эпоху информационных технологий. С опорой на статистические данные по направлению обращений в форме электронного документа в отдельные органы исполнительной власти, а также на аналитические сведения об онлайн-формах для подачи обращений на интернет-порталах различных ведомств обосновывается суждение о целесообразности централизации направления жалоб в электронной форме на базе одного интернет-портала. В свете данного вопроса рассматриваются перспективы централизации направления жалоб в форме электронного документа на базе Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕПГУ). Выделяются проблемы, решение которых представляется необходимым для централизации направления жалоб посредством ЕПГУ: расширение доступа граждан к электронному формату получения государственных услуг; детальная регламентация контроля в сфере соблюдения процедуры досудебного обжалования (в том числе, в части соблюдения сроков); систематизация законодательства о досудебном обжаловании и унификация общих требований к досудебным процедурам обжалования, требований к форме и содержанию жалоб.

Вторая глава диссертации «Совершенствование правового регулирования досудебного обжалования» состоит из трех параграфов. В данной главе сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования общей внесудебной (административной) процедуры обжалования, рассмотрены актуальные вопросы становления и развития квазисудебного разрешения административно-правовых споров в России, представлена авторская позиция по вопросу об определении признаков квазисудебных органов и принципов их деятельности. В рамках данной главы также рассматриваются вопросы систематизации законодательства о досудебном обжаловании.

В первом параграфе «Внесудебное обжалование: расширение гарантий защиты прав лиц, обращающихся с жалобами» сформулированы предложения по расширению гарантий защиты прав, свобод и законных интересов в общей процедуре внесудебного (административного) обжалования.

В параграфе отражено предложение о предоставлении гражданину права участвовать в рассмотрении жалобы и быть заслушанным по существу жалобы, если в самой жалобе заявлено соответствующее требование. Право на заслушивание позволило бы гражданам излагать дополнительные доводы по жалобе, а также представлять дополнительные материалы, обосновывающие позицию гражданина. При этом реализация гражданином права на участие в рассмотрении жалобы должна быть осуществлена при условии, если в самой жалобе заявлено требование об обеспечении возможности участвовать в рассмотрении жалобы. Вместе с тем уполномоченному на рассмотрение жалобы органу (должностному лицу) должна быть предоставлена возможность отказать гражданину в участии в рассмотрении жалобы, если это не представляется возможным (данный отказ должен быть обоснован в решении по жалобе).

В целях расширения возможностей граждан по обоснованию своей позиции в рамках внесудебного (административного) обжалования предлагается установить на законодательном уровне определение понятия «доказательства» применительно к досудебному обжалованию, а также определить виды доказательств, которые могут быть рассмотрены в рамках внесудебного обжалования. С учетом необходимости обеспечения оперативности рассмотрения жалоб к доказательствам могут быть отнесены: 1) документы; 2) аудио- и видеозаписи; 3) свидетельские показания.

Для обеспечения объективности при принятии решений по жалобам предлагается на законодательном уровне закрепить правило о возложении бремени доказывания законности и обоснованности решений по жалобам на органы и должностные лица, уполномоченные на рассмотрение жалоб. Данное правило может быть реализовано путем установления требования об указании в решении по жалобе (со ссылкой на конкретные материалы) фактических обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения, а также положений нормативных правовых актов, которыми руководствовался орган (должностное лицо).

Во втором параграфе «Квасисудебное обжалование: отличительные признаки и развитие в России» раскрываются сущностные признаки

квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров, а также исследуется российский опыт создания и функционирования квазисудебных органов.

В качестве существенных выделены следующие признаки квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров: 1) данные органы не входят судебную систему и не осуществляют правосудие – их решения впоследствии могут быть обжалованы в суде; 2) данные органы обладают организационной обособленностью – даже если данные органы входят в систему исполнительной власти, они не могут являться структурными подразделениями других государственных органов и полностью состоять из служащих этих государственных органов; при этом квазисудебные органы могут находиться в определенной зависимости от администрации; 3) сходство данных органов с судами состоит в том, что они рассматривают жалобы, руководствуясь в той или иной мере принципами состязательности, активной роли квазисудебного органа (квазисудьи), непосредственности при рассмотрении дела, гласности и открытости.

На примере комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, а также комиссий по апелляциям при различных ведомствах установлено, что в России существуют органы, которые по многим параметрам соответствуют признакам квазисудебных органов. В качестве основных преимуществ квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным) выделяются: обособленность квазисудебных органов от администрации; возможность сторон довести свою позицию до должностных лиц, рассматривающих жалобу. Обосновывается вывод о том, что распространение квазисудебного обжалования оправдано только в тех сферах экономической деятельности, в которых возникают административно-правовые споры, требующие для их разрешения привлечения специалистов, обладающих специальными знаниями.

В третьем параграфе «Систематизация законодательства о досудебном обжаловании в Российской Федерации: историческое развитие и современное состояние» рассматриваются основные вехи развития системы законодательства о

досудебном обжаловании в последние три десятилетия, а также выдвигаются предложения по систематизации действующего законодательства в данной сфере. В параграфе отражены результаты исследования законопроектов о процедуре рассмотрения обращений в Российской Федерации, выделены преимущества и недостатки данных законопроектов. Исследуются вопросы развития подзаконного регулирования досудебного рассмотрения жалоб в ведомственных административных регламентах и инструкциях. В качестве основной исторической проблемы развития системы законодательства о досудебном обжаловании в последние три десятилетия выделяется раздробленность правового регулирования досудебных процедур обжалования.

Аргументируется тезис о необходимости систематизации законодательства о досудебном обжаловании, которая обусловлена следующими недостатками правового регулирования данного института: 1) необоснованное применение дифференцированных подходов к регламентации различных процедур обжалования; 2) применение административной ответственности за нарушение процедуры рассмотрения жалоб лишь в сфере общей процедуры внесудебного обжалования; 3) объективные трудности в восприятии широким кругом граждан внушительного объема нормативного материала, связанного с рассмотрением жалоб.

Наиболее предпочтительным вариантом систематизации норм о досудебных процедурах обжалования представляется разработка и принятие федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации». В этом федеральном законе могли бы содержаться правила общей и специальных процедур внесудебного (административного) обжалования, а также общие правила квазисудебной процедуры обжалования.

Детальная регламентация досудебных процедур обжалования могла бы быть отражена в подзаконных актах, а также в законодательстве субъектов Российской Федерации. В то же время отмечается, что действие федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» не должно распространяться на обжалование постановлений по делам об административных

правонарушениях, а также на досудебное разрешение служебных споров, поскольку указанные процедуры в силу своей специфики нуждаются в специальном правовом регулировании.

В параграфе приводится авторский вариант структуры проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации», состоящей из четырех разделов:

Раздел I. Общие положения

Раздел II. Общая административная процедура обжалования

Раздел III. Специальные административные процедуры обжалования

Раздел IV. Квасисудебная процедура обжалования

Далее раскрывается основное содержание вопросов, которые могут быть урегулированы нормами разделов указанного проекта. Необходимо особо подчеркнуть, что наличие в предлагаемой структуре раздела, посвященного квазисудебному обжалованию, обусловлено необходимостью учесть значительные сходства этой процедуры с административным судопроизводством (ограниченное действие принципа состязательности при активной роли квазисудебного органа в ходе рассмотрения жалоб, непосредственность, гласность и открытость при рассмотрении жалоб).

При этом особо подчеркивается, что федеральный закон «Об основах досудебного обжалования» должен стать системообразующим элементом правового регулирования досудебных процедур обжалования. Его принятие должно повлечь утрату силы законодательных положений, регулирующих специальные процедуры обжалования. Положения вышеуказанного закона могут быть детализированы в законодательстве субъектов Российской Федерации и подзаконных актах.

В заключении подведены итоги, отражены основные выводы исследования.

В двух приложениях к диссертации приведены: таблица статистических данных (удельная доля обращений в электронной форме в общем количестве обращений, направленных в отдельные федеральные органы исполнительной власти за 2-е полугодие 2018 г. – 1-е полугодие 2020 г.), таблица сравнительных

аналитических данных (информация об онлайн-сервисах для подачи жалоб и других обращений на официальных интернет-порталах федеральных органов исполнительной власти).

По теме диссертационного исследования соискателем опубликованы следующие работы:

Статьи в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

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.

Иные публикации:

1) Леонов Д.В. К вопросу о необходимости детального регулирования порядка рассмотрения жалоб на действия и решения таможенных органов в административном порядке // Учения о правоотношениях в юридических школах: к 210-летию юридического факультета Казанского университета: материалы IX Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов / сост.:

Д.А. Валеев, И.А. Новиков, Н.Н. Маколкин, Р.И. Шарипов, Ю.М. Лукин, И.А. Кириллова. Т. 1. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2014. С. 163-164. – 0,1 п.л.

2) Леонов Д.В. К вопросу о целесообразности введения обязательного досудебного (административного) обжалования действий (бездействия) и решений органов государственной власти и должностных лиц в РФ // ПРАВО МОЛОДЫХ (RIGHTOFTHEYOUNG): сборник трудов III Международной научной молодежной конференции (г. Ставрополь, 14-15 мая 2015 года) / под ред. канд. юр. наук, доцента М.С. Трофимова: в двух частях. Часть 2. Ставрополь, изд-во СКФУ, 2015. С. 153-154. – 0,1 п.л.

3) Леонов Д.В. Порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и решения налоговых органов в административном порядке // Государственное управление и право: вопросы истории, теории и практики: материалы всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов, магистрантов и соискателей / отв. ред. А.Т. Дугин, О.Е. Калпинская, А.В. Костюкова. Великий Новгород: Новгородский филиал РАНХиГС при Президенте Российской Федерации: Типография «Виконт», 2015. С. 23-24. – 0,1 п.л.

4) Леонов Д.В. Квазисудебное обжалование административных актов как способ защиты субъективных прав в сфере государственного управления // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 20. М.: ООО «Издательство «Юрист», 2020. С. 51-55. – 0,3 п.л.