

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

**ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**  
**на диссертацию ЛЕОНОВА Дениса Валерьевича,**  
**выполненную на тему «Административно-правовой институт**  
**досудебного обжалования»,**  
**представленную на соискание ученой степени**  
**кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 –**  
**Административное право; административный процесс**

В условиях функционирования правового демократического государства большое значение имеют все формы и методы обеспечения и защиты прав и свобод граждан, к которым относится досудебное обжалование актов, действий и решений государственных органов и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц.

В настоящее время правозащитный потенциал досудебного обжалования в России в полной мере не раскрыт. Правовые акты, регулирующие досудебное обжалование, не систематизированы. Место досудебного обжалования в системе административного права нуждается в уточнении. Указанные обстоятельства подчеркивают актуальность исследования досудебного обжалования как административно-правового института.

В связи с этим появление диссертации, посвященной административно-правовому институту досудебного обжалования, представляется актуальным и призванным решить теоретические проблемы развития российского права и

практические проблемы модернизации аппарата государственного и муниципального управления в нашей стране.

Анализ текста диссертации показал, что диссертационная работа Д.В. Леонова представляет собой монографическое самостоятельно выполненное исследование, посвященное разработке теоретических основ административно-правового института досудебного обжалования и его применения в целях защиты прав и свобод человека, а также совершенствования государственного управления.

Объект, предмет, цели и задачи работы сформулированы корректно. Логика диссертационного исследования выстроена грамотно и непротиворечиво, его структура соответствует поставленным задачам.

Достигнута поставленная цель исследования – разработка 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. Представленное Д.В. Леоновым исследование способствует обогащению научного знания в отечественной юриспруденции и совершенствованию административно-правового регулирования и, следовательно, имеет как научное, так и практическое значение.

Научная значимость исследования определяется прежде всего обоснованием институциональной административно-правовой природы досудебного обжалования и определением его содержания, выявлением особенностей и перспектив развития административного обжалования и квазисудебного обжалования, а также определением подходов к систематизации правового регулирования досудебного обжалования.

Диссертация основана на результатах изучения значительного количества нормативно-правовых и литературных источников. Список использованной литературы содержит 175 наименований. Диссертантом изучены исследования

российских и ряда зарубежных ученых, федеральные законы и нормативные правовые акты, законодательство субъектов Российской Федерации (в том числе Костромской, Псковской, Тамбовской, Тюменской областей), а также законы, регулирующие досудебное обжалование в зарубежных странах (Австралии, Германии, Индии, Канады, Казахстана, КНР, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана). Кроме того, проанализирована судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

Автор корректно использовал общенаучные (анализ, синтез, классификация, абстрагирование) и специальные методы научного исследования, прежде всего формально-юридический, историко-правовой и метод сравнительного правоведения.

В диссертации уточнен понятийный аппарат административного права, прежде всего в части определения понятий досудебного обжалования, административного обжалования, квазисудебного обжалования, досудебной жалобы.

Диссертационное исследование отличает логичность его построения, грамотный профессиональный язык и научный стиль, проблемность подхода, точность и аргументированность изложения собственной позиции, свидетельствующие о высоком уровне профессиональной правовой культуры диссертанта.

В первой главе «Теоретическая характеристика административно-правового института досудебного обжалования» показана социальная значимость досудебного обжалования и его взаимодействие с административным судопроизводством, раскрыто понятие и содержание института досудебного обжалования. Показано, что досудебное обжалование позволяет защитить частные интересы гражданина, сбалансировать частные и публичные интересы, а развитие досудебного обжалования входит в сферу публичных интересов (с.19). Обоснована самостоятельность института

досудебного обжалования и института обращения граждан (сс.35-36). Определены признаки института досудебного обжалования, раскрыта его структура (сс. 38-42). Выявлены признаки досудебной жалобы (с.43-61) и показаны возможности применения современных технологий в досудебном обжаловании.

Вторая глава диссертации посвящена вопросам совершенствования правового регулирования досудебного обжалования. Соискатель предлагает расширить гарантии защиты прав лиц, обращающихся с жалобами, путем обеспечения гражданам права участия в рассмотрении жалобы (сс.75-79), законодательного закрепления понятия и видов доказательств в досудебном обжаловании, а также правил их предоставления (сс.82-86), возложения бремени доказывания на органы, уполномоченные рассматривать жалобу (с.86). Выявляются особенности квазисудебного обжалования, раскрываются признаки квазисудебных органов (с.94), определяется сфера целесообразного применения квазисудебного обжалования (с. 102-104). На основе анализа истории развития нормативно-правового регулирования досудебного обжалования в нашей стране сделан обоснованный вывод о целесообразности систематизации законодательства о досудебном обжаловании (сс.124-125) и подготовки соответствующего федерального закона.

Следует подчеркнуть стремление диссертанта к всестороннему анализу исследуемых явлений, что позволило выявить как положительные характеристики досудебного обжалования и его видов, так и ограничения, которые следует иметь в виду при его применении.

Положения, выводы и рекомендации, выработанные соискателем, в том числе и вынесенные на защиту, являются обоснованными и последовательными, отличаются новизной, практической и теоретической значимостью. Их достоверность подтверждается большим объемом исследованных источников, а также непротиворечивостью и соответствием основополагающим положениям современной административно-правовой науки. В диссертации имеется ряд

предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства. Автором подготовлена заслуживающая поддержки структура проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» (с. 128).

Вместе с тем, отдельные положения и выводы, содержащиеся в диссертации Д.В. Леонова, представляются спорными или вызывают критическую оценку.

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, желательно 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 в случаях, когда граждане подают жалобы на осуществление организациями и их должностными лицами публично-властных полномочий, 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 желательно 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.

Следует отметить, что высказанные критические замечания имеют характер рекомендаций либо обращают внимание на спорные положения и не касаются аспектов, отражающих концепцию диссертации, а потому не снижают общей положительной оценки исследования.

Автореферат диссертации «Административно-правовой институт досудебного обжалования», в котором показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных соискателем результатов, раскрыто содержание исследования, верно отражает основные идеи и выводы диссертации.

Результаты диссертационной работы прошли апробацию в научном сообществе, обсуждались на десяти международных и всероссийских научных конференциях, на которых выступал соискатель, а также изложены в девяти научных статьях, пять из которых опубликованы в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Диссертационное исследование в полной мере соответствует научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Материалы исследования могут быть использованы в преподавании, а предложения и выводы – в законотворческом процессе.

Таким образом, диссертация по теме «Административно-правовой институт досудебного обжалования» самостоятельно подготовлена Денисом Валерьевичем Леоновым, содержит совокупность новых научных результатов и положений, выдвинутых для публичной защиты, и свидетельствует о решении задачи, имеющей существенное значение для науки административного права.

Диссертация в полной мере соответствует требованиям пунктов 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, предъявляемым к кандидатским диссертациям, а ее автор, Денис Валерьевич Леонов, заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

### **ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОППОНЕНТ**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
административного и финансового  
права Юридического института  
ФГАОУ ВО «Российский  
университет дружбы народов»

 М.А. Штатина

« 11 » февраля 2021 года

(Россия, 117198, г. Москва,  
ул. Миклухо-Маклая, д.6.  
Тел. 8 (495) 434-32-11  
E-mail: [shtatina\\_ma@pfur.ru](mailto:shtatina_ma@pfur.ru))

Подпись доцента М.А. Штатиной заверяю,  
Ученый секретарь ПДС 0900.002  
к.ю.н.



Е.В. Муратова