

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по науке и инновациям  
Федерального государственного  
бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования  
«Воронежский государственный  
университет»

доктор химических наук,  
доцент



 О. А. Козадеров

«05» февраля 2021 г.

### ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ –

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» – на диссертацию **Леонова Дениса Валерьевича** 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 диссертационный совет Д 503.001.02, созданный при Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»  
(Москва, 2020 – 166 с.)

Диссертационная работа Леонова Дениса Валерьевича в полной мере может быть признана актуальной, теоретически и практически значимой, что объясняется кругом проблем и вопросов, рассмотренных в диссертационном исследовании. Тема диссертации вызывает значительный исследовательский интерес, поскольку посвящена проблематике, недостаточно детально проанализированной в юридической научной литературе, а также поиску оптимальных путей и возможных механизмов совершенствования административно-правового института досудебного обжалования, расширения на законодательном уровне гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобами.

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.

Анализ юридической литературы, посвященной досудебному обжалованию, демонстрирует, что к настоящему времени вопросы определения предмета правового регулирования института досудебного обжалования, его содержательного наполнения не подверглись основательному исследованию. 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).

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).

Указанные проблемы вызывают необходимость научного осмысления и критического анализа причинно-следственных связей, объясняющих пробелы и недостатки действующего законодательства в сфере досудебного обжалования, а также поиска оптимальных путей и возможных механизмов совершенствования административно-правового института досудебного обжалования, расширения на законодательном уровне гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобами.

Изложенное выше наглядно демонстрирует актуальность темы диссертационного исследования, обоснованность и своевременность ее выбора.

В диссертационном исследовании логично и грамотно обозначена цель, направленная на разработку 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.

Можно констатировать, что поставленная цель успешно достигнута, благодаря решению таких задач, как: 1) определение возможных направлений приближения правил досудебного обжалования к стандартам административного судопроизводства в целях устранения недостатков досудебного обжалования; 2) выявление сущностных признаков общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования



института досудебного обжалования, раскрытие содержания данного института; 3) определение существенных признаков досудебной жалобы как средства защиты прав в управленческих отношениях; 4) обозначение возможных перспектив развития досудебной жалобы в эпоху информационных технологий; 5) разработка предложений по расширению гарантий защиты прав граждан посредством внесудебного (административного) обжалования; 6) определение существенных признаков квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров, выявление существенных отличий между двумя разновидностями досудебных процедур обжалования: внесудебным (административным) и квазисудебным обжалованием; 7) выявление основных преимуществ квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным) обжалованием на основе существующего в России опыта функционирования квазисудебных органов; 8) разработка предложений по систематизации действующего законодательства о досудебном обжаловании.

Необходимо отметить системный, комплексный подход автора к решению намеченных в исследовании задач. Практическим результатом такого подхода явились сформулированные предложения по совершенствованию административно-правового института досудебного обжалования, которые нашли соответствующее теоретическое и правовое обоснование и завершились конкретными практическими рекомендациями по совершенствованию административного законодательства.

С положительной стороны отмечается научно-нормативное обеспечение исследования. Так, соискателем проанализирован весьма обширный массив законодательства, причем не только федеральных нормативных правовых актов, но и нормативных правовых актов субъектов РФ; изучены и многочисленные ведомственные акты в области досудебного обжалования. Автором также рассмотрено значительное количество зарубежных нормативных правовых актов по исследуемой тематике. Несомненным плюсом работы является также



анализ и использование в ее тексте значительного количества материалов судебной практики, а также статистических данных, полученных на основании информации, размещенной на официальных сайтах различных органов государственной власти.

Нельзя не отметить стремление автора к всестороннему рассмотрению проблематики административно-правового института досудебного обжалования на основе использования значительного объема монографической литературы. Теоретическая база исследования обширна как по кругу авторов, так и по направлениям вопросов, анализируемых ими в рамках административной науки и других отраслей права. В связи с этим представляется возможным констатировать достаточную глубину и фундаментальность изучения поднятых соискателем проблем, что свидетельствует о высоком методологическом уровне автора, наличии факта сформированности у Леонова Д.В. навыков исследователя и аналитика.

Научная новизна представленного исследования прослеживается 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.

Положения, вынесенные на защиту, представляют собой комплексную систему предложенных автором административно-правовых категорий, недостаточно изученных в научном плане, отражающих результаты теоретической части диссертации, а также анализ содержания административно-правового института досудебного обжалования и предложения по совершенствованию законодательства, являющихся итогами научного исследования в его практической части. Так, вполне логичным является вывод о том, что в содержание административно-правового института досудебного обжалования 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 (стр. 11). Автор также справедливо определяет и раскрывает следующие 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 (стр. 11). При этом развитие досудебной жалобы в эпоху информационных технологий требует расширения возможностей для направления жалоб и материалов, прилагаемых к ним, в форме электронного документа (стр. 11-12). Практическую ценность имеют предложения соискателя по совершенствованию правового регулирования в целях расширения гарантий защиты прав граждан посредством внесудебного (административного) обжалования, а именно: установление на законодательном уровне права граждан участвовать в рассмотрении жалоб



независимо от ведомства, в которое направляется жалоба; возложение бремени доказывания законности и обоснованности решения по жалобе на органы (или на должностных лиц), которые принимают решения по жалобам в целях обеспечения объективности при принятии решений по жалобам; установление на законодательном уровне понятия «доказательства» применительно к досудебному обжалованию (к доказательствам во внесудебном обжаловании могут быть отнесены документы, аудио- и видеозаписи, а также свидетельские показания) (стр. 12-13).

К числу позитивных научно-практических результатов рассматриваемого исследования относится авторское предложение о необходимости систематизации законодательства о досудебном обжаловании. В рамках данного предложения соискателем предлагается авторский вариант структуры проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» (стр. 14).

Диссертация имеет четкую структуру и состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка и приложений. Первая глава посвящена теоретической характеристике административно-правового института досудебного обжалования. В ней рассмотрены социальная значимость досудебного обжалования и его взаимодействие с административным судопроизводством; понятие и содержание административно-правового института досудебного обжалования; понятие досудебной жалобы, ее отличительные признаки и развитие в эпоху информационных технологий.

Во второй главе, посвященной совершенствованию правового регулирования досудебного обжалования проанализировано внесудебное обжалование с точки зрения расширения гарантий защиты прав лиц, обращающихся с жалобами; рассмотрено квазисудебное обжалование (его отличительные признаки и развитие в России); исследовано историческое развитие и современное состояние систематизации законодательства о досудебном обжаловании в Российской Федерации.



Теоретическая значимость исследования заключается в том, что в диссертации впервые раскрывается содержание административно-правового института досудебного обжалования, определяются элементы его структуры (стр. 39-42). 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 (стр. 43-61).

Практическая значимость диссертационной работы 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».

Несомненным достоинством диссертации является ее солидная эмпирическая основа, включающая 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.



Так, в частности, в Приложении №1 к диссертации автор демонстрирует удельную долю обращений в электронной форме в общем количестве обращений, направленных в отдельные федеральные органы исполнительной власти (МВД России, ФСО России, Росфинмониторинг, Рослесхоз и т.д.) за 2-е полугодие 2018 – 1-е полугодие 2020 гг. В Приложении № 2 к диссертационному исследованию представлена Информация об онлайн-сервисах для подачи жалоб и других обращений на официальных интернет-порталах федеральных органов 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.); и др.

Содержание диссертации и ее оформление соответствуют установленным требованиям. Структура работы является логически завершенной, позволяющей последовательно раскрыть все основные вопросы темы исследования.

Содержание автореферата и опубликованные работы соискателя отражают основные научные результаты диссертации.

Вместе с тем, диссертационное исследование Леонова Д.В. не свободно от отдельных спорных, требующих уточнения моментов.

1. В первом предложении, выносимом на защиту, автор отмечает, что «При условии сближения стандартов досудебного обжалования со стандартами административного судопроизводства досудебные процедуры обжалования могут стать более предпочтительным для граждан способом защиты прав,



чем административное судопроизводство» (стр. 10, 31). Также на стр. 29 автор подчеркивает, что целесообразным с позиций защиты прав граждан является приближение правил досудебного обжалования к правилам административного судопроизводства.

Данное предложение 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 предложении № 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.

Следует отметить, что сделанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку исследования, теоретическую и практическую значимость представленного труда.

Диссертационная работа Леонова Д. В. соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Автореферат диссертации Леонова Д. В. отражает ее содержание, включает все необходимые для такого рода работ атрибуты, дает полное представление о сущности проведенного автором исследования.

Диссертационное исследование Леонова Д. В. соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным ч. 2 п. 9, п. 10, п. 11, п. 24 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842. Диссертация Леонова Д. В. является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научных задач, имеющих существенное значение для российского административного и административного процессуального права. Наиболее значительный вклад диссертация Леонова Д. В. вносит в науку административного права, поскольку результаты данной работы имеют важное значение для дальнейшего совершенствования современного административно-правового регулирования отношений, возникающих в сфере досудебного обжалования.

Диссертация Леонова Д.В. свидетельствует о том, что автором самостоятельно написана актуальная и ценная в научно-практическом отношении работа, содержащая обоснованные выводы и рекомендации, характеризующаяся высоким научно-практическим потенциалом для развития административного права. Представленный на рецензию научный труд может использоваться в



правотворческой деятельности, направленной на модернизацию норм, регулирующих отношения в сфере досудебного обжалования. Указанное выше дает правомерное основание утверждать, что автор рецензируемой диссертации – **Леонов Денис Валерьевич** заслуживает присуждения ученой степени **кандидата юридических наук** по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Проект отзыва на кандидатскую диссертацию Леонова Д. В. на тему «Административно-правовой институт досудебного обжалования» подготовил кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» Корчагина Екатерина Сергеевна. Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» (протокол № 6 от 03 февраля 2021 года).

Декан,  
заведующий кафедрой  
административного и административного  
процессуального права  
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»  
доктор юридических наук,  
профессор

«03» февраля 2021 г.

Ю.Н. Старилов

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»  
Почтовый адрес: 394018, г. Воронеж,  
Университетская площадь, д. 1.  
тел. 8(473) 255-84-86,  
E-mail: office@mail.vsu.ru; deanerv@law.vsu.ru; juristar@law.vsu.ru  
Официальный сайт ВГУ: www.vsu.ru

