

*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
Черемушкинская, д. 34*

ОТЗЫВ

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

Рассмотрение жалоб граждан и организаций, порядок и процедуры их рассмотрения в настоящее время урегулированы положениями множества законодательных и подзаконных нормативных правовых актов (Конституция Российской Федерации, ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ, УПК РФ, КоАП РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон от 02.05.2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и др.).

В то же время обилие нормативного материала в данной сфере еще не обеспечивает предоставление лицам, обращающимся с жалобами как в административном, так и в судебном и в досудебном порядке, возможностей, достаточных для защиты их прав.

В настоящее время унифицированное правовое регулирование досудебного обжалования отсутствует, общий порядок рассмотрения жалоб, как справедливо указывает диссертант, страдает рядом недостатков (отсутствие у граждан права на участие в рассмотрении жалобы, неясность в распределении бремени доказывания, перечня доказательств при обращении с жалобой и др.).

Обсуждение теоретических проблем административно-правового института досудебного обжалования, совершенствования и дальнейшего его развития, является предметом исследования не только ученых советского и постсоветского периодов развития России, но и представителей законодательных и практических органов.

В связи с этим тема, направленная на решение задач по расширению гарантий прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобами в досудебном порядке, избранная соискателем для диссертационного исследования, представляется актуальной.

В работе диссертанта сформулирована новизна исследования и впервые нашли отражение теоретические вопросы определения содержания института досудебного обжалования как института, объединяющего правовые нормы, регулирующие три разновидности досудебных процедур обжалования: внесудебного (административного) обжалования; квазисудебного обжалования; досудебного обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, которые не были предметом рассмотрения как отдельного правового института.

Д.В. Леонов, анализируя эти группы норм института досудебного обжалования, отмечает следующее: 1) внесудебные (административные) процедуры обжалования включают общую процедуру и специальные процедуры обжалования в налоговых, таможенных и других органах; внесудебному обжалованию (в отличие от судопроизводства) свойственна оперативность, а также менее формализованная процедура рассмотрения жалобы; 2) ко второй группе норм в структуре института досудебного обжалования относятся нормы, которые регламентируют квазисудебные процедуры досудебного обжалования; 3) третью группу правовых норм института досудебного обжалования представляют нормы, регулирующие досудебное обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях.

Научная новизна представленного диссертационного исследования состоит в том, что на основе достижений науки административного права предпринята

попытка комплексного анализа административно-правового института досудебного обжалования, определены базисные категории досудебного обжалования.

В автореферате диссертации содержатся предложения и выводы, выносимые на защиту, получившие достаточную аргументацию и обладающие научной новизной, что свидетельствует о личном вкладе соискателя в науку административного и административного процессуального права. Предложения аргументированы анализом нормативных правовых актов, а также практической деятельностью при осуществлении досудебного обжалования; эмпирической основой, включающей статистические данные о направлении обращений граждан в федеральные органы исполнительной власти; аналитическими данными об онлайн-сервисах; материалами судебной практики; анализом зарубежного законодательства по теме исследования.

Заслуживает поддержки предложение автора о предоставлении гражданам на законодательном уровне права на участие в рассмотрении жалобы. В автореферате содержатся краткие пояснения о порядке реализации этого права и приведены исчерпывающие основания, при наличии которых в реализации данного права может быть отказано. Представляется, что воплощение данного предложения в жизнь поможет искоренить практику заочного вынесения решений по жалобам, уменьшит дистанцию между гражданином и исполнительной властью, укрепит доверие между гражданами и должностными лицами государственных органов.

Не менее важным представляется и вывод автора о необходимости дальнейшего развития и распространения квазисудебного обжалования как способа разрешения административно-правовых споров.

Определение существенных признаков квазисудебных органов, принципов их деятельности имеет первостепенное значение для законодательного регулирования квазисудебного обжалования, которое в настоящий момент отсутствует. Квазисудебное обжалование является перспективным инструментом обеспечения законности в сфере государственного управления, позволяющим совместить преимущества внесудебного обжалования и административного судопроизводства.

Отмечая достоинства диссертационного исследования, необходимо обратить внимание и на то, что при формировании его эмпирической основы были использованы аналитические данные об онлайн-сервисах для подачи жалоб в электронном виде, что позволило выделить ряд проблем, связанных с цифровизацией направления жалоб в досудебном порядке.

Теоретическое и практическое значение исследований Леонова Д.В., проведенное по столь актуальной теме, вносит значительный вклад в развитие проблем обеспечения законности в государственном управлении и способствует дальнейшему развитию теории административного права и административного процесса, а также совершенствованию учебного процесса в преподавании юридических дисциплин. Все вышеизложенное обусловило достоверность выводов и предложений, в том числе предложение автора и представленный им проект структуры федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации».

Несмотря на общее положительное восприятие работы, следует отметить и ряд положений, которые вызывают замечания или нуждаются в дополнительной аргументации.

1. Так, из содержания автореферата не совсем ясно усматривается позиция автора по вопросу о правовом статусе квазисудебных органов и их месте в российской правовой системе.

2. Не определен кадровый состав квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров.

3. В положениях на защиту не были определены категории должностных лиц, не относящихся к числу государственных служащих, которые могли бы войти в состав квазисудебных органов. Представляется, что данный вопрос нуждается в уточнении.

4. Нуждается в дополнительной аргументации не только характеристика квазисудебных органов и их признаков, но и квазисудебного обжалования.

В то же время указанные замечания не умаляют научной и практической значимости диссертационного исследования Д.В. Леонова. Автореферат

диссертации соответствует предъявляемым к нему требованиям и содержит аргументированные положения, отличающиеся научной новизной. Таким образом, Леонов Денис Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Побежимова Нелли Ивановна,
кандидат юридических наук, профессор,
профессор 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. Побежимова



«15» февраля 2021 г.



ЗАВЕРЯЮ
ПРОФ. НИИ
С.Д.

119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 84, стр. 6
pobezhimova-ni@ranepa.ru, +7(499)956-06-23

Подпись Н.И. Побежимовой заверяю.