

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Леонова Дениса Валерьевича на тему «Административно-правовой институт досудебного обжалования», представленной в диссертационный совет Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.
Москва, 2020

Досудебное обжалование решений и действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, будучи действенным способом защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов частных лиц, нуждается в четком правовом регулировании. Существование различных процедур досудебного (внесудебного) порядка разрешения споров, закрепленных преимущественно подзаконными нормативными актами приводит к тому, что законодательство в данной сфере не систематизировано, в некоторых случаях противоречиво (в отдельных областях государственного управления), отсутствует единообразная правоприменительная практика и должный уровень защиты прав граждан и организаций. При этом предназначение досудебного порядка обжалования состоит в том, чтобы позволить заинтересованным лицам разрешить свои споры внутри системы административных органов, не доводя их до предмета административного судопроизводства или подготовить более качественную основу для судебного рассмотрения соответствующих споров.

Учитывая важность такого способа защиты прав и законных интересов граждан и организаций, как институт досудебного обжалования, требуется проведение комплексного теоретического изучения этой правовой категории, его сущности, структуры, а также влияния на

повышение качества исполнения органами публичной власти своих полномочий.

Диссертация Д.В. Леонова, цель которой состоит в создании теоретической основы определения содержания административно-правового института досудебного обжалования и разработке предложений по совершенствованию правового регулирования данного института, является актуальной. Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем подвергнуто комплексному теоретическому анализу предмет правового регулирования и содержание административно-правового института досудебного обжалования. При этом в ходе исследования диссертантом сформулировано положение о том, что данный правовой институт объединяет нормы, регулирующие: внесудебное (административное) обжалование; квазисудебное обжалование; досудебное обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях.

В науке административного права вопрос о процедурах проверки законности действий (бездействия) и решений органов публичной власти в административном порядке является дискуссионным, связанным с исследованием теоретико-правовых вопросов административной юстиции. Положительной оценки заслуживает избранный соискателем подход к отграничению внесудебного (административного) и квазисудебного обжалования, а также определение существенных признаков квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров.

Очень важно, что автор обратил внимание и обосновывает положение о необходимости расширения возможностей граждан участвовать в рассмотрении жалобы независимо от ведомства, в которое она направляется. Такое активное участие в рассмотрении спора будет способствовать наиболее полной реализации административно-процессуальных норм, достижению целей и задач досудебного

обжалования, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. К сожалению, эти положения пока не получили должного закрепления в отечественном законодательстве.

Следует поддержать предложение соискателя о необходимости закрепить на законодательном уровне требование об указании фактических обстоятельств и нормативно-правовых оснований принятого решения. Исходя из общих положений теории административных актов, отражение в решении всех обстоятельств дела; полученных сведений о фактах, имеющих значение для разрешения спора; обоснование принимаемого решения; соответствие выводов исследованным доказательствам – все это является проявлением такого важного требования к административным актам, как мотивированность. Соблюдение этого требования должно влиять на вывод о законности и обоснованности того или иного решения, принимаемого органом административной юрисдикции.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту, судя по тексту автореферата, в достаточной степени аргументированы в соответствующих главах. Вместе с тем не со всеми суждениями соискателя ученой степени можно согласиться.

1. В частности, при перечислении субъектов, имеющих право на обращение с досудебной жалобой, автор отдельно указывает несовершеннолетних, а также лиц, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными. Из текста автореферата не представляется возможным увидеть аргументацию автора в пользу указанного положения. Представляется, что названные граждане априори обладают правом на защиту своих прав и интересов, в том числе в административном порядке. Но, будучи недееспособными в административно-правовом смысле, не могут самостоятельно воспользоваться досудебным порядком разрешения спора. Законные представители этих граждан, хотя и обращаются с

жалобой в их интересах, не исключают при этом таких граждан из круга субъектов, имеющих право на подачу досудебной жалобы.

2. Нельзя согласиться с предложенной соискателем структурой административно-правового института досудебного обжалования (пункт 2 положений, выносимых на защиту) с выделением трех разновидностей процедур обжалования. В частности, обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке является только одной из разновидностей так называемых «специальных административных жалоб», при этом не ясна позиция автора относительно места в структуре данного института таких порядков разрешения жалоб как налоговая жалоба, жалоба на решения антимонопольных органов, жалоба лиц, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия, досудебное обжалование действий и решений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, обжалование в рамках законодательства о контрактной системе и других. Если эти порядки относятся к первой группе норм административно-правового института, то почему к ним нельзя отнести обжалование по КоАП РФ? Очевидно, что у многих специальных юрисдикционных порядков рассмотрения административных жалоб гораздо больше общего именно с обжалованием постановлений по делам об административных правонарушениях, чем с общим административным порядком обжалования.

На наш взгляд, структура данного административно-правового института гораздо более сложная и должна учитывать множество специальных правовых режимов рассмотрения в досудебном порядке соответствующих публично-правовых споров. При этом различаются не только порядки рассмотрения жалоб (круг заявителей, сроки, форма жалобы, виды решений по жалобе), но и предмет административной жалобы, что также следует учитывать при описании особенностей данного

административно-правового института. Полагаем, что в ходе публичной защиты автору следует уточнить свою позицию по данным вопросам.

В то же время отмеченные в настоящем отзыве замечания не влияют на общую положительную оценку проведенного исследования, поскольку большинство выдвинутых соискателем положений обладают элементами научной новизны и могут служить основой для дальнейших научных разработок рассматриваемого административно-правового института. Как видно из анализа автореферата, диссертационная работа Д.В. Леонова соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс, отвечает требованиям самостоятельной подготовки, актуальности, результативности, содержит достоверные выводы и рекомендации, характеризующаяся достаточным уровнем научной новизны. Автореферат диссертации позволяет сделать вывод о том, что диссертация Д.В. Леонова соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор присуждения искомой ученой степени.

Хазанов Сергей Дмитриевич,
заведующий кафедрой
административного права
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет»,
кандидат юридических наук, доцент
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
тел. (343) 367-40-76, e-mail: admp@usla.ru

20 февраля 2021 г.

