

117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

В диссертационный совет Д503.001.02 по юридическим наукам
при федеральном государственном научно-исследовательском учреждении
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП)

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

**доктора юридических наук, профессора Костенникова Михаила Валерьевича
на диссертацию Леонова Дениса Валерьевича «Административно-правовой
институт досудебного обжалования», представленную на соискание ученой
степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.14 -
Административное право; административный процесс**

Актуальность избранной соискателем темы исследования обусловлена значением досудебного обжалования правовых актов органов государственного управления как одного из способов защиты прав в административных правоотношениях для обеспечения законности в государственном управлении. Досудебное обжалование как способ разрешения административно-правовых споров обладает рядом преимуществ перед административным судопроизводством, среди которых можно выделить наличие жестких сроков рассмотрения жалоб, отсутствие государственной пошлины, установление административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения жалоб и иных обращений граждан. Вместе с тем, несмотря на значительный потенциал разрешения административно-правовых споров в досудебном порядке, остаются нерешенными ряд важнейших теоретических и практических вопросов досудебного обжалования, в числе которых определение содержания и структуры института досудебного обжалования, установление единой законодательной основы для рассмотрения жалоб в досудебном порядке, предоставление гражданам важнейших гарантий защиты (восстановления) прав и свобод посредством досудебного обжалования. Таким образом, исследование

теоретических и практических проблем административно-правового института досудебного обжалования отвечает потребностям развития системы способов обеспечения законности в сфере государственного управления и защиты прав граждан и организаций в их взаимоотношениях с государственными органами и их должностными лицами.

Цель диссертационного исследования Д.В. Леонова 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. Анализ содержания диссертации позволяет прийти к выводу о том, что в результате решения поставленных автором задач цель исследования была достигнута.

Результаты проведенного соискателем исследования отличаются научной новизной. В диссертации представлена авторская позиция по вопросам определения содержания и структуры административно-правового института досудебного обжалования, выявлены существенные отличия внесудебного (административного) и квазисудебного обжалования, представлены предложения по систематизации законодательства о досудебном обжаловании. Положения, выносимые на защиту, получили надлежащее обоснование в содержании диссертации, что позволяет использовать их для совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере досудебного обжалования правовых актов органов государственного управления. Достоверность полученных автором результатов обусловлена используемой методологией, теоретическими, нормативными, статистическими и аналитическими материалами, использованными при подготовке диссертационного исследования.

Структура диссертации отвечает поставленным задачам и цели исследования. Диссертация включает введение, две главы, разделенные на шесть

параграфов, заключение, список использованных источников и литературы, приложения.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определены его цель и задачи, объект и предмет, раскрыты теоретическая, методологическая, нормативная, эмпирическая основы исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения о достоверности и апробации результатов исследования.

В первой главе соискателем рассматриваются вопросы определения содержания и структуры института досудебного обжалования, определения понятия и признаков досудебной жалобы, имеющие важнейшее значение для теоретического осмысления сущности административно-правового института досудебного обжалования.

Вторая глава диссертации посвящена исследованию вопросов совершенствования правового регулирования досудебного обжалования: расширения гарантий защиты прав граждан в рамках внесудебного (административного) обжалования, развития квазисудебного обжалования в России, систематизации законодательства о досудебном обжаловании. В данной главе сформулированы предложения по изменению действующего законодательства в целях преодоления раздробленности правового регулирования досудебного обжалования и расширения возможностей граждан для защиты прав посредством обращения с жалобой в органы государственного управления.

Представляет интерес авторская позиция по вопросу об определении структуры административно-правового института досудебного обжалования. Приведенная соискателем модель структуры указанного института позволяет комплексно исследовать основные проблемы различных процедур досудебного обжалования и дает теоретическую основу для систематизации законодательства о досудебном обжаловании.

Представляются значимыми для развития института досудебного обжалования и выводы соискателя по вопросу о соотношении внесудебного

(административного) и квазисудебного обжалования. Разграничение данных способов обжалования крайне важно для дальнейшего развития квазисудебного обжалования в России, установления его законодательной основы и принципов квазисудебного разрешения административно-правовых споров.

В качестве предложений по совершенствованию общего порядка внесудебного рассмотрения жалоб, автором предлагается установить на законодательном уровне право граждан на участие в рассмотрении жалоб, распределение бремени доказывания во внесудебном обжаловании, а также правила, определяющие статус материалов, прилагаемых к жалобе. Указанные предложения направлены на расширение гарантий защиты прав граждан и организаций посредством внесудебного обжалования, что представляется обоснованным с позиций обеспечения действия конституционного принципа признания прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации высшей ценностью.

Автореферат диссертации отражает содержание положений, выносимых на защиту. Основные результаты исследования отражены в публикациях автора, указанных в автореферате.

Положительно оценивая диссертационное исследование, необходимо отметить ряд положений, требующих уточнения или дополнительной аргументации, либо имеющих дискуссионный характер.

1. Согласно второму положению, выносимому на защиту, диссертант включает в содержание административно-правового института досудебного обжалования пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке. Вместе с тем обжалование постановлений и решений по делам об административных правонарушениях является неотъемлемой стадией производства по делам об административных правонарушениях. Главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлен порядок пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, который распространяется как на судебное, так и досудебное обжалование. В связи с этим

автору следовало бы пояснить причины включения отношений, связанных с досудебным обжалованием постановлений по делам об административных правонарушениях в предмет регулирования административно-правового института досудебного обжалования.

2. Автор диссертационного исследования предлагает включить в предмет регулирования федерального закона «Об основах досудебного обжалования» в Российской Федерации общественные отношения, связанные с рассмотрением жалоб в административном порядке (вышестоящими органами и должностными лицами) и отношения, связанные с разрешением административно-правовых споров квазисудебными органами (восьмое положение, выносимое на защиту). В то же время, в шестом положении диссертантом отмечается, что квазисудебное обжалование обладает рядом специфических черт, отличающих его от рассмотрения жалоб в административном порядке (применение некоторых принципов административного судопроизводства, обособленность квазисудебных органов от органов исполнительной власти). В связи с этим соискателю следовало бы привести аргументацию регулирования двух специфических способов досудебного обжалования в рамках одного законодательного акта.

3. В седьмом положении, выносимом на защиту, диссертант определяет возможные перспективы развития квазисудебного обжалования следующим образом: «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» (с. 14 автореферата). В то же время, автором не поясняется в каких именно сферах экономической деятельности могло бы быть введено квазисудебное разрешение административно-правовых споров между государственными органами и хозяйствующими субъектами. Без ответа на этот вопрос перспективы развития квазисудебного обжалования в России представляются неясными.

В то же время указанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования и могут быть учтены автором в ходе

дальнейшей разработки теоретических и практических проблем досудебного обжалования.

Основные результаты диссертационного исследования были достаточно полно изложены в 5 научных статьях автора, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Автореферат диссертации Д.В. Леонова, в котором отражены актуальность темы диссертационного исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных соискателем результатов, методология исследования раскрывает сущность и содержание работы и соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Диссертация Д.В. Леонова «Административно-правовой институт досудебного обжалования» представляет собой самостоятельное научное исследование, которое является научной квалификационной работой. Диссертационное исследование содержит положения, обладающие научной новизной и свидетельствующие о личном вкладе соискателя в науку. Диссертация соответствует паспорту специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс и требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным пп. 9-14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842. Исходя из вышесказанного, Леонов Денис Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

профессор, доктор юридических наук по научной специальности 12.00.14 - Административное право; финансовое право; информационное право, 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»

Костенников Михаил Валерьевич



«12» февраля 2021 г.

Сведения об организации, являющейся местом работы официального оппонента: федеральное государственное казенное учреждение дополнительного профессионального образования «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Адрес: 142007, Московская область, г. Домодедово, мкрн. Авиационный, ул. Пихтовая, д. 3

Телефон: + 7 (495) 540-06-00

Веб-сайт: <http://випк.мвд.рф>

e-mail: vipk@mvd.ru

