CC BY NC

Институт досудебного обжалования: юридический потенциал и соотношение с судебной защитой

Отзыв на диссертацию П.А. Курындина*, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук

***С.Д. Князев*[1, 2]**

[1] *Конституционный Суд Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация*

[2] *Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация*

knyazev@ksrf.ru

Institute of pre-trial appeal: legal capacity and correlation with judicial protection

S.D. Knyazev

[1] *The Constitutional Court of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation*

[2] *Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation*

knyazev@ksrf.ru

Диссертация П.А. Курындина посвящена одной из актуальных тем, связанных с правовой охраной прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, в силу статей 33, 45 и 46 ее Конституции гарантирующем – наряду с обеспечением справедливого правосудия – их защиту всеми способами, не запрещенными законом, в том числе посредством досудебного (административного) обжалования (оспаривания) действий и решений любых органов публичной власти. Особую ценность проведенному диссертантом монографическому исследованию избранной темы придает сравнительно-правовой аспект, позволивший ему глубоко проанализировать особенности досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в Российской Федерации и Французской Республике и на этой основе сформулировать критические оценки действующего в рассматриваемой сфере российского законодательства, а также высказать заслуживающие внимания предложения относительно рациональной оптимизации отечественного института административной (досудебной) жалобы.

Характеризуя значимость диссертации, невозможно удержаться от специального упоминания о том, что она в существенной степени восполняет обозначившийся в российской правовой теории, особенно в последнее время, дефицит предметного внимания к административной (ведомственной) жалобе, ее основаниям, видам, правилам подачи и разрешения. Конечно, вряд ли кто-то будет опровергать, по сути, аксиоматичный тезис, что наиболее эффективная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц в условиях конституционной государственности может быть достигнута только усилиями органов правосудия. Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что именно судебная власть, действующая на основе принципов самостоятельности, справедливого, независимого, объективного, непредвзятого и беспристрастного правосудия, по своей юридической природе в наибольшей степени предназначена для разрешения правовых споров (постановления от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 27 октября 2015 года № 25-П, от 18 июня 2019 года № 24-П и др.). Но какими бы уникаль-

* Курындин П.А. Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / П.А. Курындин. Санкт-Петербург, 2020. 405 с.

© Князев С.Д., 2021

ными преимуществами не обладала судебная защита, она не должна нивелировать возможности досудебной (административной) жалобы, а потому научно-теоретическое изучение последней крайне важно.

В работе П.А. Курындина подробно раскрывается авторское понимание «административно-правовых споров» и «досудебного обжалования»; анализируется структура и значение административной жалобы как формы реализации права на досудебное обжалование; детально разграничиваются функции досудебного обжалования и иных способов защиты и восстановления нарушенных прав и свобод; рассматривается влияние доктрины «хорошего (надлежащего) управления» на институт досудебного обжалования, в том числе в контексте его соотношения с правом на судебную защиту; исследуются системообразующие процедурные элементы (признаки) досудебного порядка разрешения административных споров, включая принципы, стадии и итоговые результаты соответствующей процессуальной деятельности; выявляются предпочтительные направления поступательного развития нормативного регулирования досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в России на основе установленных особенностей российского и французского правопорядков.

Все затрагиваемые в диссертации вопросы освещаются автором с опорой на скрупулезное изучение теоретических и нормативных источников (как российских, так и зарубежных); при этом диссертант не ограничивается осмыслением сугубо нормативного материала, а весьма успешно апеллирует при изложении собственных позиций к судебным и административным прецедентам по конкретным правоприменительным делам. Работе присуща оригинальная, отличающаяся очевидными признаками научной новизны, трактовка различных нюансов (аспектов) предмета диссертационного исследования. Все это позволило П.А. Курындину достичь заявленной цели – предложить комплексное авторское видение роли и значения досудебного обжалования действий и решений административных органов, выявить присущие российской административной жалобе проблемные моменты и обосновать наиболее адекватные способы их устранения.

Весьма наглядно это проявляется в положениях, выносимых диссертантом на защиту. Среди них, в первую очередь, следует поддержать его стремление сосредоточить максимальный объем нормативного регулирования процессуальных правил (порядка) досудебного обжалования в России в едином законодательном акте об административных процедурах; доказать, что предметом досудебного обжалования всегда выступает административный акт (действие, бездействие или решение), который по своим юридическим последствиям может быть для субъектов права как обременяющим, так и благоприятствующим; рассматривать право на досудебное обжалование административных актов в качестве имманентного свойства права на хорошее (надлежащее) управление; распространить на отечественный правовой режим досудебного обжалования «квазисудебные» гарантии для частных лиц (права требовать ознакомления с материалами дела, права быть заслушанным и представлять доказательства и т. п.); дезавуировать сохраняющуюся в России тенденцию фактического противопоставления досудебного обжалования и судебного способа защиты прав и свобод человека и гражданина.

Отдельного комплимента П.А. Курындин заслуживает за обстоятельное изучение французского правового регулирования досудебного обжалования действий (бездействия) и решений административных органов. Многое из того, что нашло по данному поводу отражение на страницах диссертации, впервые стало общедоступным для широкого круга российских ученых-юристов. Уже одно это убедительно свидетельствует о пользе предпринятых им исследовательских усилий.

Несомненным достоинством диссертации П.А. Курындина является стиль и язык изложения рассматриваемых вопросов, благодаря чему не возникает никаких трудностей с уяснением авторских взглядов, даже когда они касаются самых сложных сторон исследуемой темы. Это в полной мере распространяется и на англоязычную версию диссертационного текста. В противном случае рецензируемое исследование, скорее всего, не нашло бы отклика в зарубежной университетской среде, а СПбГУ не получил бы в этой связи положительных отзывов от иностранных профессоров, в которых, помимо прочего, содержится высокая оценка именно языка диссертации.

Основные положения диссертации в целом достаточно полно и корректно отражены ее автором в трех подготовленных им научных статьях; все они опубликованы в рецензируемых научных изданиях (журналах) из перечня, утвержденного Минобрнауки Российской Федерации.

Отмечая личный вклад П.А. Курындина в развитие административно-правовой доктрины института досудебного обжалования, вместе с тем не могу не высказать некоторых замечаний, вызванных его суждениями, носящими, если не сомнительный, то полемический характер.

Прежде всего считаю возможным остановиться на том, что нередко отступление от разумного баланса освещения российского и зарубежного аспектов заявленной темы исследования приводит к подмене очевидных преимуществ сравнительно-правового метода исследования досадными недостатками. Увы, но в случае с диссертацией П.А. Курындина, как мне показалось, его хотя и вполне объяснимая, но все же избыточная увлеченность французским опытом привела к ощутимым диспропорциям в изложении поднимаемых вопросов не в пользу российского правопорядка, что, наверное, не согласуется с действительно компаративистскими подходами к изучению досудебного обжалования. В результате диссертанту не удалось избежать проявления определенного дефицита внимания к российскому досудебному обжалованию, что, в частности, определенно имеет место применительно к правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, раскрывающим конституционно-правовой смысл соответствующего правового института.

К сожалению в диссертации остались не до конца проясненными такие фундаментальные категории (понятия), как «досудебное обжалование», «административный орган» и «административно-правовой спор». Учитывая, что они не нашли исчерпывающей легализации в российском законодательстве, автору следовало уделить им больше внимания и не оставлять открытыми ряд сопряженных с ними вопросов. Как известно, еще Р. Декарт писал, что если уточнить (определить) значение слов, то можно избавить (освободить) человечество от половины заблуждений. Думается, в этом отношении автору диссертации надлежало быть гораздо более ответственным и щепетильным применительно к терминологическому аппарату своего исследования.

Так, на с. 22 П.А. Курындин исходит из того, что под «административно-правовым спором», как одной из базовых категорий диссертации, им будет пониматься правовой конфликт между субъектами административного права, связанный с защитой прав и свобод частных лиц при реализации полномочий административных органов. Однако из этого определения никак нельзя понять, что из себя представляют административные органы, а соответственно, нельзя и очертить масштабы административных споров и границы досудебного их разрешения. Несмотря на то, что в дальнейшем категория «административные органы» получает какое-то наполнение за счет отнесения диссертантом к ним налоговых органов, таможенных органов, регистрационных органов и т. д., данный вопрос тем не менее остается без ответа, поскольку соискатель фактически уклонился от каких-либо попыток инвентаризации соответствующих органов или, пусть даже самого приблизительного, описания их примерного перечня.

По вполне понятным причинам диссертация П.А. Курындина главным образом фокусируется на положительных свойствах досудебного обжалования; иного, в принципе, было бы наивно ожидать. И все же рискну предположить, что исследование автором досудебного обжалования действий (бездействия) и решений административных органов только выиграло, если бы он дополнительно остановился на пределах использования данного института в его соотношении с судебной защитой прав и свобод. Представляется, это было бы полезно еще и потому, что Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 марта 2020 года № 12-П вполне осознанно констатировал острую необходимость оптимального согласования внесудебного (административного) и судебного обжалования (оспаривания) нарушений прав и свобод граждан, допущенных публичными органами.

Рассуждая о сближении досудебного и судебного способов правовой защиты, которое способствует «разгрузке» судов, особенно за счет введения обязательного предварительного досудебного обжалования актов административных органов (с. 81, 83 и др.), диссертант оставляет в стороне вопросы, связанные с объективными пределами (границами) использования досудебной (ведомственной) жалобы в правовой системе Российской Федерации. Вместе с тем очевидно, что действия (бездействие) и решения ряда публичных органов субстанционально находятся вне зоны досудебного обжалования (например, из-за того, что над издавшим правовой акт или совершившим то или иное действие (бездействие) органом либо должностным лицом попросту нет вышестоящей инстанции). Помимо этого, необходимо учитывать и то обстоятельство, что применительно к защите отдельных прав и свобод действующее законодательство текстуально оговаривает возможность исключительно судебного обжалования решений и действий (бездействия)

субъектов публичной власти (см., например, статью 19 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). В этой связи вызывает сожаление, что диссертант не взял на себя бремя исследования неизбежно присущих институту досудебной (административной) жалобы лимитов сопряжения с судебной защитой прав и свобод.

Впрочем, высказанные критические соображения не влияют на общую оценку работы П.А. Курындина, которая, без преувеличения, являет собой целостное завершенное монографическое исследование представляющего значительный доктринальный интерес административно-правового института досудебного обжалования, свидетельствующее о серьезном личном вкладе автора в развитие юридической науки. Исходя из этого, прихожу к однозначному выводу, что диссертация Павла Александровича Курындина на тему «Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции» соответствует основным требованиям, установленным Приказом от 1 сентября 2016 года № 6821/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете», а ее автор – соискатель Курындин Павел Александрович – имеет все основания претендовать на присуждение ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс[1].

[1] 26 января 2021 года рецензируемая диссертация была успешно защищена соискателем на заседании Диссертационного совета СПбГУ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Князев Сергей Дмитриевич – судья Конституционного Суда Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации. 190000, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Сенатская площадь, 1, e-mail: knyazev@ksrf.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey D. Knyazev – Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative and Financial Law of St. Petersburg State University, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scientist of the Russian Federation. 190000, Russian Federation, Saint Petersburg, Senatskaya square, 1, e-mail: knyazev@ksrf.ru