

## ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) И РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОРЯДКЕ

**Н. Г. Деменкова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,*

**М. С. Игнатова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,*

**И. Ю. Стариков**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Статья посвящена обжалованию действий (бездействия) и решений органов публичной власти в административном порядке. Данная тема является одной из дискуссионных, однако, несмотря на это, эффективность института административного обжалования на сегодняшний день можно признать довольно низкой. Авторами рассмотрено содержание термина «досудебное (административное) обжалование» и проведен анализ соответствующего действующего российского законодательства. Подробный анализ правовых актов позволил сделать основные выводы относительно дальнейшего совершенствования порядка досудебного (административного) обжалования. Авторами определены ключевые положительные черты досудебного (административного) обжалования, а также выявлены спорные моменты, возникающие на практике при таком обжаловании.

*Ключевые слова: досудебное (административное) обжалование, защита законных интересов, прав граждан и организаций.*

Наряду с судебным способом защиты прав и законных интересов граждан и организаций российское законодательство предусматривает и досудебное обжалование действий и решений органов публичной власти их должностных лиц в административном порядке. Такое досудебное (административное) обжалование следует рассматривать как необходимый инструмент защиты законных интересов, прав граждан и организаций. Значимость досудебного обжалования продиктована также чрезмерной нагрузкой на суды, в том числе по несвойственным им делам, а также затратностью судебных процедур, которые иногда оказываются дороже предмета спора, и длительными сроками рассмотрения судебных споров.

Между тем эффективность названного института на сегодняшний день можно признать довольно низкой по следующим причинам: отсутствие заинтересованности государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в своевременном рассмотрении и удовлетворении претензий граждан и организаций, а также в уст-

ранении допущенных ошибок; отсутствие механизмов влияния граждан и организаций на качество осуществления государственного и муниципального управления в целом и государственных услуг в частности; недостаток механизмов примирительного разрешения соответствующих споров и иное.

Нормы действующего российского законодательства, регулирующего досудебный (административный) порядок обжалования действий и решений органов власти, довольно разрозненны и противоречивы. В частности в различных сферах общественной жизни законодатель по-разному оценивает роль досудебного порядка обжалования действий и решений органов власти и их должностных лиц. Право на досудебное обжалование отдельных действий и решений государственных органов устанавливается специальными законами (например, ст. 53 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; п. 2 ст. 17 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муници-

пальных образований»; п. 2 ст. 10 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»), а постановлений и решений по делам об административных правонарушениях – Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 30.1). Кроме того, право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе за защитой нарушенных прав, конкретизируется в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Подчеркнем, что общего (универсального) внесудебного порядка обжалования организациями (юридическими лицами) незаконных действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц на сегодняшний день не существует.

Прообразом для формирования универсального порядка досудебного (внесудебного) обжалования могут служить нормы Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (гл. 2.1), устанавливающие предмет обжалования, а также общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы. Кроме того, на основании ст. 11.3 указанного закона создается федеральная государственная информационная система досудебного (внесудебного) обжалования, которая в случае ее успешного внедрения может содействовать эффективной реализации института досудебного обжалования. Указанная информационная система, согласно существующим требованиям, должна быть введена в эксплуатацию до 1 января 2014 г. и будет включать реестры жалоб на решения и действия (бездействия), совершенные органами и их должностными лицами при предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также портал, обеспечивающий с использованием сети «Интернет» доступ к указанным реестрам (Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2012 г. № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг»).

Следует подчеркнуть, что в ряде случаев возможность использования досудебного порядка обжалования действий и решений органов власти минимальна или вообще исключе-

на. Например, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» закрепляет, что зарегистрированное право, а также отказ в государственной регистрации права могут быть обжалованы только в судебном порядке. При этом все же не запрещается обжалование в административном порядке иных действий и решений органов по государственной регистрации прав, в частности, несоблюдения сроков осуществления государственной регистрации, отказа в приеме документов и т.п.

Антимонопольное законодательство, по общему правилу, также устанавливает только судебный порядок обжалования актов антимонопольного органа (например, п. 23 ст. 18.1, ст. 52 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; ст. 25 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»), что, однако, не исключает возможность досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) антимонопольного органа, а также должностных лиц ФАС России, которая предусмотрена отдельными подзаконными актами ФАС России (п. 5.1 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утв. Приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339).

В большинстве же случаев закон предоставляет лицу, право которого нарушено, возможность выбора конкретного способа обжалования действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц. Так, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определяет общее правило об альтернативном праве гражданина на обращение с жалобой в административном и (или) судебном порядке. Аналогично Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» устанавливает право обжаловать действия (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за со-

бой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем Пленум Верховного Суда РФ отмечает возможность установления федеральными законами обязательного досудебного порядка оспаривания отдельных решений и действий (п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»). Ярким примером может служить налоговое законодательство, где досудебное (административное) обжалование должно обязательно предшествовать рассмотрению дела в суде. С 1 января 2009 г. досудебное обжалование решений о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения стало обязательным. «В целях создания благоприятных условий по урегулированию споров без обращения в суд, обеспечения последовательности досудебной и судебной стадий разрешения налогового спора необходимо дальнейшее развитие порядка досудебного рассмотрения налоговых споров. К мерам в области налоговой политики, планируемым к реализации в 2013 году и плановом периоде 2014 и 2015 годов, относятся развитие взаимосогласительных процедур в налоговых отношениях» (примером может служить Приказ ФНС России от 13 февраля 2013 г. № ММВ-7-9/78@ «Об утверждении Концепции развития досудебного урегулирования налоговых споров в системе налоговых органов Российской Федерации на 2013–2018 годы»).

Налоговый кодекс РФ, в отличие от КоАП РФ и ГПК РФ, устанавливающих возможность выбора судебного и (или) внесудебного порядка обжалования, устанавливает, что акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов, принятых по итогам рассмотрения жалоб, актов ненормативного характера федерального органа в области налогов и сборов, действий его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в

вышестоящий налоговый орган (п. 2 ст. 138 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ).

Проведенный анализ действующих правовых актов позволил сделать следующие основные выводы.

I. Ключевыми положительными чертами досудебного (административного) обжалования должны стать:

- оперативность рассмотрения жалоб;
- учет сформировавшихся тенденций в процессе рассмотрения жалоб;
- исправление процессуальных ошибок публичных органов, допущенных при первоначальном рассмотрении дел.

II. При осуществлении обязательного досудебного (административного) обжалования в рамках существующей правовой модели на практике неизбежно возникают спорные моменты. Во-первых, в ряде случаев достаточно остро встает вопрос возмещения расходов заявителей по досудебному обжалованию. Данные расходы рассматриваются судами как урегулирование спорных правовых вопросов, возникающих в ходе осуществления предпринимательской деятельности, а не как убытки, подлежащие возмещению (например, Постановление Президиума ВАС РФ от 29 марта 2011 г. № 13923/10 по делу № А29-11137/2009; Постановление ФАС Уральского округа от 29 августа 2013 г. № Ф09-8627/13 по делу № А76-18290/2012). Следовательно, порядок возмещения расходов по обязательному досудебному обжалованию должен быть аналогичен судебному.

Во-вторых, момент вступления в силу актов, обжалуемых в досудебном порядке, также нуждается в конкретизации. Таким моментом может являться:

- день утверждения акта вышестоящим государственным органом в случае подачи жалобы в досудебном порядке;
- день вручения акта лицу (его представителю), в отношении которого они были вынесены, либо день, когда он считается полученным (Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации»);
- день, когда лицу стало известно о принятом вышестоящим органом решении по жалобе;

• день истечения установленного срока принятия решения по жалобе (п. 3 ст. 138 Налогового кодекса РФ).

III. Независимо от видовой характеристики административных правоотношений, в случае нормативного закрепления обязательного проведения процедуры административного обжалования необходимо одновременно законодательно регламентировать следующие принципиально важные вопросы:

1) установление срока на такое обжалование и уточнение момента вступления в силу решения публичного органа (должностного лица);

2) формирование процедурного порядка рассмотрения жалоб административным органом;

3) приостановление исполнения решения в случае подачи соответствующей жалобы;

4) соотношение с судебным порядком обжалования, право на который не должно ограничиваться;

5) формирование отделов (подразделений) публичных органов по рассмотрению жалоб.

Подчеркнем, что все перечисленные аспекты должны быть решены исключительно на законодательном уровне, а не на уровне подзаконных актов.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что для нормального функционирования политической, социальной и экономической инфраструктуры общества необходимы выработка новых юридических форм разрешения возникающих публично-правовых споров, формирование новых и развитие существующих институтов взаимодействия человека и власти, таких как институт досудебного обжалования действий (бездействия) и решений публичных органов и их должностных лиц, что требует в первую очередь последовательного принятия комплекса эффективно работающих нормативных правовых актов.

**Деменкова Наталья Геннадьевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). E-mail: natashademenkova@rambler.ru.

**Игнатова Мария Сергеевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

**Стариков Илья Юрьевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). E-mail: F0741404@rg74.novatek.ru.

*Статья поступила в редакцию 26 декабря 2013 г.*

## THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF APPEAL OF ACTIONS (OMISSION) AND DECISIONS OF THE BODIES OF PUBLIC AUTHORITY

**N. G. Demenkova**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,*

**M. S. Ignatova**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,*

**I. Yu. Starikov**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

This article is devoted to the administrative procedure of appeal of actions (omission) and decisions of the bodies of public authority. This topic is a controversial one, however, despite of this fact, the effectiveness of the institute of the administrative procedure of appeal is quite low. The term "pre-judicial (administrative) appeal" is considered by the authors and the analysis of the relevant existing Russian legislation is carried out. The detailed analysis of legal acts makes it possible to draw main conclusions of further enhancement of the order of pre-judicial (administrative) appeal. The key positive lines of pre-judicial (administrative) appeal are determined in the article by the authors, and problematic issues in case of such appeal are revealed.

*Keywords: pre-judicial (administrative) appeal, protection of legitimate interests, rights of citizens and organizations*

**Natalia Gennadievna Demenkova** – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University (Chelyabinsk). E-mail: nata-shademenkova@rambler.ru.

**Maria Sergeevna Ignatova** – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University (Chelyabinsk). E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

**Ilya Yurevich Starikov** – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University (Chelyabinsk). E-mail: F0741404@rg74.novatek.ru.

*Received 26 December 2013.*