

УДК 342.9
ББК 67.401

DOI 10.22394/1682-2358-2017-6-17-24

М.М. Мокеев, Candidate of Science (Law), Docent of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

FORMATION OF THE INSTITUTION OF PRETRIAL APPEAL WITHIN THE FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE DELIVERY

The peculiarities of formation of the institute of pretrial appeal in Russia are investigated. The author focuses on some problems of legal confirmation of the object of appeal, the procedure for filing and considering complaints that require attention both in the application of the norms in question and in the development of legal regulation of pre-trial appeal at all levels of government.

Key words and word-combinations: pretrial (extrajudicial) appeal, administrative reform, state services, municipal services, complaint.

М.М. Мокеев, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: mokeevmi@gmail.com)

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ДОСУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПОЛУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Аннотация. Исследуются особенности формирования института досудебного обжалования в России. Автор акцентирует внимание на некоторых проблемах юридического закрепления предмета обжалования, порядка подачи и рассмотрения жалоб, требующих внимания как в процессе применения рассматриваемых норм, так и при развитии правового регулирования досудебного обжалования на всех уровнях власти.

Ключевые слова и словосочетания: досудебное (внесудебное) обжалование, административная реформа, государственные услуги, муниципальные услуги, жалоба.

Современная практика предоставления государственных и муниципальных услуг выявила существенную проблему, препятствующую нормальному функционированию данного института на основе административных регламентов и в соответствии с закрепленными в них стандартами, — отсутствие эффективных механизмов разрешения споров при предоставлении государственных

ных и муниципальных услуг, в том числе претензионного разбирательства, оперативного устранения допущенных ошибок, а также невозможность обращения с жалобой юридического лица.

С целью создания и развития действенного механизма досудебного (внесудебного) обжалования, позволяющего обеспечить соблюдение прав или законных интересов граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», впервые закрепивший право заявителей на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг, была введена глава 2.1, посвященная предмету досудебного (внесудебного) обжалования, общим требованиям к порядку подачи и рассмотрения жалобы, а также созданию информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования [1].

Институт досудебного обжалования при получении услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления, достаточно новый для России; его формирование связано в первую очередь с реализацией современного этапа административной реформы.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, впервые отмечалась необходимость внедрения механизмов досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц и предусматривалось развитие досудебного обжалования в два этапа в 2006 и 2007 гг.

Нормативное закрепление института досудебного обжалования получил в постановлении Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)», предусматривающем соответствующие положения в качестве обязательного подраздела административного регламента.

Существенный вклад в дальнейшее развитие правовых, организационных и методических основ досудебного обжалования внесли разработки Фонда «Центр стратегических разработок». Обосновывая необходимость внедрения действенных механизмов досудебного обжалования, эксперт ЦСР В.Н. Южаков, в частности, отмечал, что без них невозможно обеспечить ориентацию государства на клиента и повышение его удовлетворенности качеством и доступностью государственных услуг [2].

В связи с этим ключевой идеей формирования института досудебного обжалования стало создание дополнительных эффективных механизмов урегулирования споров, одной стороной которых являются граждане и юридические лица, а другой — государственные и муниципальные органы исполнительной власти и их должностные лица и служащие.

При рассмотрении вопросов становления института досудебного обжалования особого внимания заслуживает опыт его «пилотного» внедрения, сложившийся в период до законодательного закрепления досудебного обжалования

в законе. В частности, в органах исполнительной власти Иркутской области в качестве самостоятельных документов утверждались административные регламенты по досудебному обжалованию, в соответствии с которыми предусматривалось три формы (этапа) досудебного обжалования:

обращение заявителя с *претензией* к должностному лицу службы занятости в целях принятия данным лицом мер по исправлению допущенного им нарушения;

обращение заявителя к вышестоящему должностному лицу с *жалобой* — требованием о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц в связи с его неудовлетворенностью действием (бездействием) или решением должностного лица службы занятости;

обращение заявителя с *жалобой* в коллегиальный орган — специально созданный при службе занятости орган, наделенный правом рассматривать и разрешать административные дела в коллегиальном составе [3].

Дальнейшему развитию института досудебного обжалования способствовало не только принятие упомянутого Закона, но и утверждение Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг. и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р. В Концепции в качестве одной из задач было установлено развитие механизмов досудебного обжалования, определены соответствующие целевые ориентиры, предусмотрен ряд механизмов, обеспечивающих формирование института досудебного обжалования.

Введение главы 2.1 в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» стало важнейшим этапом в процессе становления института досудебного обжалования в едином правовом поле. Исследователи справедливо оценивают появление нормативного закрепления досудебного порядка производства в качестве большого шага в сторону оптимизации правоприменительной практики в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, а также снижения уровня загруженности судей [4, с. 124]. Т.Л. Кукса отмечает, что внедрение механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти в сравнении с формализованным судебным разбирательством существенно ускоряет и упрощает процедуры разрешения конфликтов между органами публичного управления и частными лицами, особенно в ситуациях, когда фактически отсутствует спор о праве [5, с. 85].

В рамках настоящей статьи отметим лишь некоторые нюансы сложившейся системы правового регулирования досудебного обжалования, требующие внимания как в процессе применения рассматриваемых норм, так и при их совершенствовании.

1. *Предмет обжалования.* В п. 5 ст. 11.1 Закона предусмотрено право обжалования отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми акта-

ми Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами. При этом приведенная формулировка может трактоваться и как случай, когда основания отказа вообще не предусмотрены для данной услуги, и как случай, когда служащий (должностное лицо) органа власти, предоставляющего государственную или муниципальную услугу, указывает такое основание отказа, которое не предусмотрено в нормативных правовых актах. В п. 7 ст. 11.1 установлена возможность подачи жалобы в случае, если субъект, предоставляющий государственную или муниципальную услугу, отказывается исправить допущенные опечатки и ошибки в документах, выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги, а также нарушает установленный срок таких исправлений. Поскольку установление подобных сроков не предусмотрено ни рассматриваемым Законом, ни принятым в его развитие постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации», ни постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», обращение с жалобой в данном случае может вызвать затруднения. Однако возникновение практики самостоятельного установления таких сроков в региональных и муниципальных правовых актах представляется сомнительным.

Перечень случаев обращения с жалобой, исходя из формулировки первого абзаца ст. 11.1, является открытым. На наш взгляд, в таком случае достаточной для реализации права на обжалование могла бы стать формулировка, указывающая на нарушение требований к порядку предоставления государственной или муниципальной услуги, установленной соответствующими нормативными правовыми актами, в том числе административными регламентами предоставления государственной или муниципальной услуги. Вместе с тем описание конкретных оснований для подачи жалобы, вероятно, может в большей мере способствовать реализации права на досудебное обжалование, побуждая заявителя к действию.

Следует отметить, что в действующих административных регламентах предоставления государственных услуг, утвержденных федеральными органами власти, предмет жалобы не расширяется; как правило, копируются положения рассматриваемой статьи. В отдельных случаях предмет обжалования устанавливается в виде закрытого перечня [6]. Такой же подход демонстрируют и разработчики модельных регламентов [7].

А.В. Минбалеев и И.У. Куддыбаева предлагают дополнить существующий перечень следующими основаниями подачи жалобы:

- нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами;
- предоставление неполной и (или) недостоверной информации о госу-

дарственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде) [8, с. 22].

Помимо указанных в статье случаев, массовый характер может приобрести практика обжалования отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги по предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами основаниям при несогласии заявителя с решением органа или должностного лица, предоставляющего государственную или муниципальную услугу. Оспаривание незаконного или необоснованного отказа в предоставлении услуги в качестве разновидности административно-правового спора в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, в частности, выделяет И.Н. Харинов [9, с. 57].

2. *Порядок подачи жалобы.* В ч. 1 ст. 11.2 установлено, что в случае обжалования решений, принятых руководителем органа, предоставляющего государственную (муниципальную) услугу, жалоба должна быть подана в вышестоящий орган, если таковой существует. В законе не урегулирована ситуация, когда заявитель не осведомлен о наличии вышестоящего органа и подал жалобу в орган, предоставляющий услугу. Однако, как следует из Правил подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственных корпораций, которые в соответствии с федеральным законом наделены полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. — 840, в случае если жалоба подана заявителем в орган, в компетенцию которого не входит принятие решения по жалобе, в течение трех рабочих дней со дня ее регистрации указанный орган направляет жалобу в уполномоченный на ее рассмотрение орган и в письменной форме информирует заявителя о перенаправлении жалобы. При этом срок рассмотрения жалобы исчисляется со дня регистрации жалобы в уполномоченном на ее рассмотрение органе.

По смыслу положений ч. 2 ст. 11.2 заявитель вправе подать жалобу в электронной форме при личном приеме. Однако, с одной стороны, такая возможность не предусмотрена Правилами, а с другой стороны, предоставление заявителем электронного носителя, на котором содержится жалоба, или передача его для копирования на личном приеме представляется непривычной и неудобной (например, в случае отсутствия в распоряжении специалиста, ведущего личный прием, соответствующей компьютерной техники).

Отметим, что положение о возможности подачи жалобы по телефону, предусмотренное в тексте внесенного Правительством РФ законопроекта, не получило законодательного закрепления.

3. *Сроки рассмотрения жалобы.* Положения ст. 11.2. управомочивают Правительство РФ на установление случаев, при которых срок рассмотрения жалобы может быть сокращен. В развитие данных положений в п. 15 Правил предусматривается право органа, уполномоченного на рассмотрение жалобы,

устанавливать более короткие (менее 15 рабочих дней со дня регистрации) сроки ее рассмотрения. Вместе с тем, по мнению некоторых исследователей, сокращение сроков рассмотрения обращений приводит не только к усилению бюрократии в органах, предоставляющих услуги, но и к неполному и недостаточно объективному изучению материалов соответствующих обращений [4, с. 131].

На наш взгляд, при установлении сокращенных сроков не следует исходить только из предмета обжалования (к примеру, не составляет труда установить, обоснованно ли затребована с заявителя плата в конкретном случае). Необходимо принимать во внимание возможные временные затраты на установление органом, уполномоченным на рассмотрение жалобы, фактических обстоятельств принятия обжалуемых решений (совершения обжалуемых действий).

4. *Результат рассмотрения жалобы.* Возможным результатом рассмотрения жалобы является отказ в удовлетворении жалобы. Критерии принятия такого решения в Законе не установлены, однако представляется, что решение об отказе в удовлетворении жалобы принимается в случаях, если жалоба была признана необоснованной, либо если содержание жалобы не соответствует требованиям ч. 5 ст. 11.2, в частности, отсутствуют необходимые сведения о заявителе, об обжалуемых решениях и действиях (бездействии).

Согласно ч. 8 ст. 11.2 мотивированный ответ о результатах рассмотрения жалобы направляется заявителю по его желанию в электронной форме, однако процедура выявления желания заявителя о получении ответа в электронной форме законодательно не определена; следовательно, такое желание может быть выражено как в тексте жалобы, так и любым другим способом в ходе взаимодействия заявителя с субъектом, рассматривающим жалобу.

В ч. 9 ст. 11.2 предусмотрена обязанность должностного лица, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб, в случае установления в ходе или по результатам рассмотрения жалобы признаков состава административного правонарушения или преступления направить имеющиеся материалы в органы прокуратуры. Используемая формулировка, на наш взгляд, указывает на установление признаков состава любого административного правонарушения или преступления, а не только в связи с осуществлением процедуры предоставления государственной или муниципальной услуги.

Среди проблем организации предоставления государственных услуг, относящихся к досудебному обжалованию, исследователи также отмечают частое отсутствие в административных регламентах указания на право заявителя на получение информации и документов, необходимых для обоснования и рассмотрения жалобы, в нарушение Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 [10, с. 185]. Следовательно, отсутствуют и описание административных процедур, определяющих порядок получения такой информации и документов. С другой стороны, Е.А. Лебедева полагает целесообразным вообще исключить дублирование порядка досудебного обжалования в административных регламентах, оставив лишь указание на органы государственной власти и должностных лиц,

уполномоченных на рассмотрение жалобы, способы информирования заявителей о порядке подачи и рассмотрения жалобы, и ссылки на нормативные правовые акты, устанавливающие данный порядок [11, с. 42].

В качестве отдельного предмета исследования следует отметить проблему закрытости и бессостязательности процедуры досудебного обжалования [12, с. 60]. Действительно, право заявителя быть заслушанным и представить дополнительные, не изложенные в жалобе доводы и доказательства, пока не получила законодательного закрепления. Обращая внимание на отсутствие регулирования порядка предоставления, принятия, исследования и оценки доказательств, отсутствие указания на обстоятельства, которые подлежат доказыванию, распределения бремени доказывания в процессе досудебного обжалования, Е.И. Мурашова объясняет это исторически сложившимся большим объемом полномочий субъекта, рассматривающего жалобу и, как следствие, относительно свободным выбором этим субъектом решения по жалобе, то есть возможностью действовать по собственному усмотрению [13, с. 52]. Такая практика действительно может привести к неполному, не всестороннему рассмотрению жалобы и вынесению решений, которые снова будут обжаловаться.

В заключение отметим, что выявленные особенности правового регулирования досудебного обжалования не представляются существенными недостатками, но должны учитываться в процессе применения рассмотренных норм и в нормотворчестве. Основные меры для становления института досудебного обжалования в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг в России уже предприняты, принимаются необходимые нормативные правовые акты, создана федеральная государственная информационная система досудебного (внесудебного) обжалования. Формирование практики подачи и рассмотрения жалоб в совокупности с дальнейшими научными исследованиями позволит акцентировать внимание на «проблемных зонах» и будет способствовать совершенствованию правового регулирования досудебного обжалования, а также повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Библиографический список

1. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
2. Южаков В.Н. Возможности и перспективы правового регулирования досудебного обжалования действий (решений) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц гражданами и организациями / Центр стратегических разработок. М., 2005. URL: <http://www.myshared.ru/slide/311042/>
3. Административный регламент по досудебному обжалованию в службе занятости населения Иркутской области: приказ СЗН Иркутской области от 6 апр. 2007 г. № 93. URL: <http://www.consultant.ru>
4. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации / под ред. В.И. Фадеева. М., 2016.
5. Кукса Т.Л. Роль и место процедур досудебного обжалования в контроле за сферой государственного управления, или перспективные направления административной и судебной реформ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1.

6. Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию производства лекарственных средств для медицинского применения: приказ Минпромторга России от 7 июня 2013 г. № 877 // Российская газета. 2013. № 175.

7. *Ильенко И.А.* Модельный административный регламент по предоставлению муниципальной услуги // Вестник института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2016. № 2.

8. *Минбалеев А.В., Кулдыбаева И.У.* Особенности защиты прав получателей электронных государственных услуг // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2014. № 3.

9. *Харинов И.Н.* Административно-правовые споры в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг: правовая природа, разновидности, особенности порядка рассмотрения // Российская юстиция. 2016. № 2.

10. *Черкасов К.В.* Административно-правовое регулирование оказания государственных услуг в России: некоторые проблемы на примере республики Коми // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2015. № 2.

11. *Лебедева Е.А.* Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. 2017. № 9.

12. *Рычкова И.Н.* Развитие механизмов досудебного обжалования решений и действий органов, предоставляющих государственные услуги // Вестник гуманитарного образования. 2015. № 2.

13. *Мурашова Е.И.* Проблемы доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7.