

Досудебное обжалование решений, актов контрольных (надзорных) мероприятий, действий (бездействий) контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц регулируется несколькими федеральными законами и подзаконными актами. С 2021 года обязательный досудебный порядок стал применяться для большинства видов контроля, а с 2024 года расширился на разрешительную деятельность.

Обязательность досудебного обжалования

Для контрольных (надзорных) органов обязательный досудебный порядок установлен Федеральным законом от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». С 1 января 2023 года он действует почти для всех надзорных органов, за исключением некоторых видов контроля (например, налогового и таможенного). tke-moscow.ru +1

Для разрешительной деятельности обязательный досудебный порядок введён Федеральным законом от 25.12.2023 №675-ФЗ. С 24 февраля 2024 года он применяется для обжалования решений лицензирующих и других разрешительных органов. Для отдельных видов разрешительной деятельности Правительство РФ может установить более ранний срок. С 1 января 2028 года порядок станет обязательным для всех видов разрешительной деятельности, если иное не предусмотрено федеральными законами. tke-moscow.ru +1
Распоряжением Правительства РФ от 17.08.2024 №2229-р установлено, что с 1 сентября 2024 года досудебное обжалование обязательно для 194 видов лицензий и разрешений, а с 31 декабря 2024 года — для ещё 8 видов. dzen.ru +1

Порядок подачи жалобы

Жалоба подаётся в электронном виде через Единый портал государственных и муниципальных услуг (Госуслуги) или региональные порталы. Если жалоба содержит сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, она подаётся непосредственно в разрешительный орган в порядке, определяемом им. rostransnadzor.gov.ru +1

Требования к жалобе:

- должна быть подписана электронной подписью (для граждан — простой или усиленной квалифицированной, для организаций — усиленной квалифицированной); rostransnadzor.gov.ru +1
- срок подачи — 30 календарных дней со дня, когда заявитель узнал или должен был узнать о нарушении прав (для предписаний — 10 рабочих дней с момента получения); rostransnadzor.gov.ru +1
- может содержать ходатайство о приостановлении исполнения обжалуемого решения.

Уполномоченный орган в течение 2 рабочих дней со дня регистрации жалобы принимает решение о приостановлении или отказе в приостановлении исполнения обжалуемого решения.

Ключевые технологии

Для обработки жалоб используется **подсистема досудебного обжалования контрольной (надзорной) деятельности** в рамках федеральных государственных информационных систем. Например, сервис «Жалоба на

решение контрольных органов» на портале Госуслуги позволяет подать жалобу, отслеживать этапы её рассмотрения и получать уведомления. tke-moscow.ru +1
Также применяются **типовые облачные решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности**, утверждённые постановлением Правительства РФ от 21.04.2018 №482.

Особенности рассмотрения жалобы

- Срок рассмотрения жалобы — до 15 рабочих дней со дня регистрации (для жалоб на отнесение объектов к категории риска — до 5 рабочих дней).
- Уполномоченный орган вправе запросить у заявителя дополнительные информацию и документы, относящиеся к предмету жалобы. Заявитель вправе представить их в течение 5 рабочих дней с момента направления запроса.
- По итогам рассмотрения жалобы уполномоченный орган может: оставить жалобу без удовлетворения, отменить решение контрольного органа полностью или частично, отменить решение и принять новое, признать действия (бездействие) должностных лиц незаконными и вынести решение по существу. garant.ru +1

Проблемы и критика

Некоторые эксперты отмечают, что досудебное обжалование может стать формальностью из-за возросшей нагрузки на контролирующие органы. Также отсутствует публичность рассмотрения жалоб, что затрудняет формирование единой практики. При этом досудебное обжалование позволяет быстро исправлять очевидные ошибки госорганов, но не всегда подходит для сложных правовых вопросов.

Судебная практика по досудебному обжалованию решений, актов и действий контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц демонстрирует несколько ключевых тенденций и правовых позиций. Основные споры связаны с соблюдением процедуры обжалования, допустимостью оспаривания различных актов и оценкой действий контролирующих органов.

Оспаривание актов контрольных мероприятий

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 №21, не любой акт контрольно-надзорного мероприятия может быть оспорен в суде. Суд должен анализировать содержание акта: порождает ли он правовые последствия для граждан или организаций (например, установление запрета, порядка действий, предоставление или отказ в предоставлении права).

Пример из практики: В деле, рассмотренном Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа (постановление от 27 декабря 2022 года по делу №А58-7503/2022), суд указал, что акты контрольного (надзорного) действия сами по себе не содержат волеизъявления, порождающего правовые последствия для контролируемого лица. Они носят информационный характер и отражают установленные в ходе мероприятия обстоятельства. Обжалование таких актов не предусмотрено законодательством, если в них нет требований, затрагивающих права и интересы контролируемых лиц.

Соблюдение досудебного порядка

Досудебное обжалование является обязательным для большинства видов контроля с 2023 года. Несоблюдение этого порядка может привести к возврату искового заявления или оставлению его без рассмотрения. sudact.ru +1

Пример: В деле №А44-2621/2023 Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд отменил определение о возврате искового заявления, так как суд первой инстанции ошибочно посчитал необходимым соблюдение досудебного порядка для оспаривания предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований. Апелляционный суд указал, что в данном случае досудебный порядок не был обязательным.

Рассмотрение жалоб в досудебном порядке

Уполномоченный орган при рассмотрении жалобы может принять одно из решений:

- оставить жалобу без удовлетворения;
- отменить решение контрольного органа полностью или частично;
- отменить решение и принять новое;
- признать действия (бездействие) должностных лиц незаконными и вынести решение по существу.

Особенности обжалования предписаний

Предписания об устранении выявленных нарушений подлежат досудебному обжалованию. Срок подачи жалобы — 10 рабочих дней с момента получения предписания.

Пример: В одном из дел суд указал, что требования органа контроля, направленные на разрешение индивидуальных трудовых споров или

восстановление работников на работе, не могут быть предметом предписания. Такие права органу контроля не предоставлены законом.

Судебное обжалование после досудебного порядка

Если досудебная жалоба не удовлетворена, контролируемое лицо вправе обратиться в суд. К иску необходимо приложить документы, подтверждающие соблюдение досудебного порядка (переписка с госорганом).

Проблемы и критика

Некоторые эксперты отмечают, что досудебное обжалование может стать формальностью из-за возросшей нагрузки на контролирующие органы. Также отсутствует публичность рассмотрения жалоб, что затрудняет формирование единой практики.

Дополнительные разъяснения Верховного Суда РФ

- В постановлении Пленума ВС РФ от 22 июня 2021 года №18 указано, что досудебное урегулирование включает не только направление претензии, но и переговоры, медиацию, обращение к финансовому уполномоченному и в государственные органы.
- Претензию можно направить через электронную почту, соцсети и мессенджеры, если это предусмотрено договором или является обычной деловой практикой сторон.