

ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Досудебное обжалование решений как форма административной юстиции постепенно охватывает все более широкий круг отношений по поводу защиты прав граждан и организаций. Оно осуществляется в соответствии Федеральным законом Российской Федерации от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Действие его механизма гарантируется статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая устанавливает административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, их объединений и юридических лиц должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Кроме того, для общего порядка досудебного обжалования важна установленная статьей 4 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» норма, согласно которой граждане имеют право выбора механизма обжалования – административного либо судебного. При этом выбор административного порядка не влечет утраты права на

судебное обжалование, если гражданину было отказано в удовлетворении жалобы или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи².

Общий порядок досудебного обжалования создает необходимые правовые основы для защиты прав граждан и организаций, в том числе при их взаимодействии с органами государственной власти, включая осуществление ими государственного контроля (надзора), гарантирует реализацию права на обжалование и обеспечивает необходимые для этого возможности и условия³.

Однако общий порядок досудебного обжалования не учитывает особенности взаимоотношений граждан и организаций с органами государственной власти при исполнении последними государственных функций (в

¹ Общий порядок досудебного обжалования, в соответствии с частью 4 статьи 1 Федерального закона Российской Федерации № 59-ФЗ, распространяется также и на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц.

² Несмотря на то, что в Законе Российской Федерации № 4866-1 в качестве основного адресата правовых норм названы граждане, его положения в полной мере распространяются и на юридические лица (Определение Конституционного суда Российской Федерации от 22 апреля 2004 года № 213-О).

³ Это, во-первых, обязательность регистрации поступающих жалоб; во-вторых, обязательность письменного информирования заявителя о ходе их рассмотрения; в-третьих, учет жалоб, в том числе поступающих в ходе личного приема в устной форме; в-четвертых, требование организации контроля за соблюдением порядка их рассмотрения. Срок рассмотрения письменных жалоб установлен в 30 дней со дня их регистрации. Возможно продление срока рассмотрения, но не более чем на 30 дней.

Сергей Зырянов, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Владимир Южаков, доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского 82). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Аннотация: Статья подготовлена на основе результатов научно-исследовательской работы, выполненной Центром технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в рамках государственного задания РАНХиГС 2014 года. По результатам проведенного анализа законодательства определены недостатки действующего правового регулирования досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора). К ним относятся, в том числе: отсутствие достаточной законодательной регламентации специального порядка досудебного обжалования; отсутствие установленного перечня оснований (предметов) досудебного обжалования при контрольно-надзорной деятельности; значительный общий срок рассмотрения жалобы, нередко выходящий за срок исполнения обжалуемого предписания; отсутствие конкретной, дифференцированной ответственности «виновного» должностного лица за отказ рассмотреть жалобу, необоснованный отказ в ее удовлетворении, в устранении последствий. Представлены предложения по развитию механизмов досудебного обжалования при осуществлении государственного контроля (надзора) и их правового регулирования.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор); граждане; досудебное обжалование; жалоба; организации; органы государственной власти.

том числе по предоставлению государственных услуг), что делает досудебное обжалование в этих случаях часто неэффективным. В частности, фактические сроки и недостаточно регламентированный порядок рассмотрения жалоб в общем досудебном порядке не обеспечивают реальную защиту прав и законных интересов граждан и организаций при исполнении органами государственной власти их функций.

Вследствие этого, наряду с общим порядком досудебного обжалования, в последние годы формируются специальные порядки досудебного обжалования гражданами и организациями нарушающих их права и законные интересы решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц при исполнении ими государственных функций (в том числе по предоставлению государственных услуг). Специальные порядки устанавливаются как для отдельных государственных функций, так и в целом для их типов (видов).

Процесс установления особого порядка досудебного обжалования начат в 2010 году. Пунктом 4 статьи 5 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» было установлено право заявителя на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб (претензий) в процессе получения государственных и муниципальных услуг. В последующем эта норма была конкретизирована и дополнена, в том числе было дано определение жалобы на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги. Открытым перечнем установлено, что может быть предметом обжалования. Установлены сокращенные сроки и специальный порядок рассмотрения жалоб при предоставлении государственных и муниципальных услуг; установлена конкретная, дифференцированная административная ответственность за конкретные типы нарушений.

Порядок досудебного обжалования в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, установленный Федеральным законом Российской Федерации от 3 декабря 2011 года № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», отличается следующим:

- предметом обжалования может быть нарушение сроков (регистрации запроса о предоставлении услуги, срока предоставления услуги, срока устранения ошибок и опечаток), требование документов, не предусмотренных порядком предоставления услуги, отказ в предоставлении услуги, требование оплаты, не предусмотренной порядком предоставления услуги, отказ в исправлении ошибок и опечаток и так далее;
- способ подачи жалобы – в орган, должностному лицу, уполномоченным предоставить услугу, в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу; жалоба может быть подана через многофункциональный центр или с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

- сроки рассмотрения жалобы – пятнадцать дней со дня регистрации жалобы, а при обжаловании отказа в приеме документов, отказа в исправлении ошибок и опечаток, нарушения срока исправлений – пять рабочих дней со дня регистрации;
- срок направления ответа на жалобу – в течение дня, следующего за днем принятия решения по жалобе;
- сведения о рассмотрении жалоб на решения и действия (бездействие) органов, должностных лиц, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, размещаются в федеральной информационной системе досудебного (внесудебного) обжалования.

Положение о федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2012 года № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг».

Данные, полученные в рамках ежегодного социологического опроса по удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых им органами государственной власти и местного самоуправления, позволяют говорить о некоторых положительных тенденциях, отражающих, вероятно, эффект от применения специального порядка досудебного обжалования⁴. Так, в 2013 году, по сравнению с 2012 годом, сократилась доля обратившихся с жалобами к вышестоящему руководителю (с 18,4% до 9,3%) и в суд (с 7,8 % до 7,1%) и выросла доля обратившихся с жалобами к сотруднику, предоставлявшему государственные и муниципальные услуги (с 22,2% до 25,2%), к руководителю подразделения, в которое респондент обращался за получением данной услуги (с 22% до 36,2%), руководителю органа (учреждения), предоставляющего данную услугу (с 19,5% до 24,1%). Тем самым, основная часть жалоб стала рассматриваться непосредственно ближе к месту предоставления услуг. При этом на вопрос «как Вы оцениваете конечный результат рассмотрения жалобы?» ответили «очень хорошо» и «скорее хорошо»: в 2012 году – 41,2%, а в 2013 году – 52,1%.

Эти данные позволяют говорить о целесообразности установления специального порядка досудебного обжалования гражданами и организациями нарушающих их

⁴ Приводимые ниже данные и выводы получены при исполнении в 2013 году РАНХиГС при Президенте Российской Федерации по заказу Минэкономразвития России работы по теме «Ежегодный мониторинг качества государственных услуг, в том числе проведение комплексного исследования удовлетворенности качеством государственных услуг».

права и законные интересы решений и действий органов государственной власти, их должностных лиц при исполнении ими такого типа государственной функций, как государственный контроль (надзор).

В настоящее время специальные порядки – в разных целях и для отдельных ситуаций – установлены только для некоторых видов государственного контроля (надзора). Так, специальное обжалование в области налогового контроля установлено разделом VII Налогового кодекса Российской Федерации. В этой сфере с начала 2014 года обязательным стало досудебное обжалование всех решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц налогового контроля. Отказ от прохождения процедуры досудебного обжалования лишает налогоплательщика права на обращение в суд. Специальный порядок обжалования в таможенных отношениях установлен главой 3 Федерального закона Российской Федерации от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Одной из его особенностей является упрощенный порядок обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможенного органа в связи с ввозом и (или) вывозом из Российской Федерации товаров, стоимость которых не превышает полутора млн руб., и (или) одного транспортного средства (состава транспортных средств).

Применительно к контрольно-надзорным отношениям, возникающим в связи с деятельностью каждого конкретного органа государственного контроля (надзора), разработаны и действуют соответствующие административные регламенты, включающие разделы о досудебном обжаловании. Однако в этих разделах, как правило, лишь повторяются нормы Федерального закона Российской Федерации от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Лишь в отдельных административных регламентах включены нормы, улучшающие условия досудебного обжалования.

В отношении государственных функций по контролю (надзору) в целом действенного правового регулирования механизмов досудебного обжалования пока не предложено.

Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», практически не регулирует отношения, возникающие в связи с досудебным обжалованием решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а отсылает к общему порядку обжалования, не учитывающему особенности контрольно-надзорной деятельности. Часть 12 статьи 16 данного закона создает предпосылки для формирования специального порядка досудебного обжалования в контрольно-надзорной деятельности. Названная норма устанавливает, что «в случае несогласия с фактами, выводами, предложени-

ями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, вправе представить в орган государственного контроля (надзора) возражения в письменной форме в отношении акта проверки и (или) выданного предписания в целом или в части – в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки и предписания». К сожалению, дальнейшего развития данное законоположение не получило. Никаких обязанностей органа государственного контроля (надзора) по рассмотрению таких возражений, принятию по ним решений закон не устанавливает. Тем самым, не реализованными остаются и возможности поиска решения по специальному системному регулированию досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц при исполнении ими государственных функций по контролю и надзору.

При этом необходимость поиска такого решения есть. Она обусловлена и тем, что несмотря на существенное изменение законодательства о государственном и муниципальном контроле, на повышение уровня защищенности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в отношениях с субъектами государственного контроля (надзора), количество судебных споров, связанных с проведением плановых и внеплановых проверок, оформлением и использованием их результатов, не сокращается.

В этой связи Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года признал, что избыточный контроль остается очень чувствительной темой для российских предпринимателей. На необходимость совершенствования работы системы контроля надзорных органов, в которых в России занято около миллиона человек, обращалось внимание и в предыдущих посланиях Президента Российской Федерации⁵. По данным Правительства Российской Федерации, ежегодно в стране проводится почти 3 млн проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей⁶.

Необходимость развития досудебного обжалования в контрольно-надзорной деятельности и его правового регулирования подтверждается и судебной практикой. К такому выводу приводят данные о ежегодном увеличении количества дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности по результатам контрольно-надзорных мероприятий (в 2011 году – 45 920 дел; в 2012 году – 58 612; в 2013 году – 68 760) [Аналитическая записка..., 2014, С. 12]. Чаще всего оспариваются постановления органов, осуществляющих контроль в области строительства, в сфере защиты прав потребителей

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года; Послание Президента Российской Федерации от 22 декабря 2011 года.

⁶ См.: <http://www.gosbook.ru/node/79006>

и благополучия человека, в сфере транспорта, а также, в области соблюдения правил пожарной безопасности. При этом удовлетворяется около половины требований заявителей. Наиболее распространенными основаниями подачи жалобы являются нарушения порядка проведения проверок и оформления их результатов.

В то же время, наблюдается рост возбуждаемых прокурорами дел о нарушениях прав предпринимателей должностными лицами органов государственного контроля (надзора). По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2011 году было возбуждено 820 дел, в 2012 году – 1371 дело, в 2013 году уже 2191 дело, к административной ответственности по статье 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях привлечено 1972 должностных лица [Зюзенкова, 2014, С. 166]. Изучение судебных постановлений показало, что должностные лица органов государственного контроля (надзора) чаще всего проводят проверки при отсутствии законных оснований, без приказа (распоряжения) о проведении проверок, отказывают в ознакомлении с актом проверки и так далее.

При этом возможности досудебного обжалования вызывающих претензии решений и действий (бездействия) контрольных органов и их должностных лиц, используются явно недостаточно, о чем свидетельствует значительная доля судебного обжалования, а также исследованная практика досудебного обжалования в налоговых органах.

Неслучайно совершенствование нормативного правового регулирования и развитие практики досудебного обжалования предусмотрено целым рядом программных документов, в том числе Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года⁷.

Внедрение механизма досудебного обжалования должно, с одной стороны, снизить нагрузку на судебные органы и, с другой стороны – повысить защищенность от ошибок и нарушений органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц, от их избыточного внимания. Вместе с тем, это не только способ защиты прав и законных интересов граждан и бизнеса, но и необходимый инструмент повышения качества исполнения этих государственных функций.

Необходимо заметить, что правовое положение граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) за последнее время значительно изменилось. Так, в соответствии с принципом открытости и прозрачности, установленным статьей 3 Федерального закона Российской Федерации № 294-ФЗ, в сети Интернет размещаются ежегодные сводные

планы проведения проверок и их отчеты⁸; юридическое лицо или индивидуальный предприниматель должны быть предварительно уведомлены о предстоящей внеплановой проверке не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом; введена отчетность органов государственного контроля (надзора) перед Минэкономразвития России, которое, в свою очередь, представляет в Правительство Российской Федерации ежегодный доклад о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации.

Большие надежды возлагались на административную ответственность должностных лиц органов государственного контроля, установленную статьей 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако практика применения данной статьи формируется недопустимо медленно и, к сожалению, судьи демонстрируют в выносимых постановлениях крайне лояльное отношение к должностным лицам, привлекаемым к административной ответственности (22% дел было прекращено по малозначительности в 2013 году⁹, по остальным делам были назначены наказания в виде предупреждения (55%) и административные штрафы (45%)).

Практика показывает, что наиболее распространенными нарушениями являются следующие:

- проведение плановой выездной проверки при отсутствии на то законных оснований: не в соответствии со Сводным планом; без предварительного уведомления о времени ее проведения; без согласования внеплановой проверки с прокурором; в отсутствие приказа (распоряжения) о проведении проверки; до истечения установленного срока с момента окончания предыдущей плановой проверки;
- проведение проверки неуполномоченным должностным лицом;
- проведение проверки по тем же вопросам, по которым ранее в этом же году проводилась проверка другим органом государственного контроля (надзора);
- предъявление незаконных требований: требование представления документов, имеющих в информационных массивах органа государственного контроля (надзора), других органов государственной власти; требование возмещения расходов, связанных с проведением проверки; требование документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки;
- нарушение установленного срока проведения выездной проверки либо превышение максимальной

⁸ См.: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmmb/doc20101209_08

⁹ Заметим, что при назначении наказаний гражданам, должностным лицам коммерческих организаций, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам институт малозначительности практически не применяется.

⁷ Утверждены Правительством Российской Федерации от 31 января 2013 года

общей продолжительности выездных проверок в течение года;

- нарушение должностными лицами органа государственного контроля (надзора) установленного порядка проведения выездной проверки: проведение выездной проверки в отсутствие представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя; отказ проверяющих представиться, предъявить распоряжение о проведении проверки, сделать запись о проверке в журнале учета; отказ в ознакомлении с административными регламентами проведения контрольно-надзорных мероприятий и порядком их проведения; уклонение от представления в установленный срок акта проверки);
- отказ в приеме письменного возражения на акт проверки или предписание, пояснений, дополнительных документов, подтверждающих достоверность ранее представленных документов, непредставление возможности исправить ошибки в документах, представляемых по требованию органа государственного контроля (надзора);
- изъятие проверяющими оригиналов документов;
- применение по фактам выявленных нарушений мер, не соответствующих тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также выдача неисполнимых предписаний.

Далеко не все эти основания используются на практике в интересах досудебного обжалования. Анализ представленной в свободном доступе информации свидетельствует, что фактически единственным основанием является применение неадекватных мер принуждения, а именно – выдача предписания об устранении нарушений. На прочие факты заявители ссылаются как на обстоятельства признания незаконным акта проверки, только если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель привлекаются к административной ответственности по итогам проведенной проверки – при обжаловании постановления по делу об административном правонарушении. Если проверка закончилась без последствий, предпринимателю зачастую не нужен даже акт проверки.

Основные дефекты предписаний об устранении нарушений обязательных требований, которые служат основанием подачи досудебной или судебной жалобы, следующие:

- предписание не основано на законе – в нем могут содержаться надуманные требования, либо требования, основанные на недействующих нормативных правовых актах, на неподтвержденных доказательствами данных, или требования, адресованные ограниченному кругу лиц; требования, предъявлять которые орган не уполномочен;
- предписание содержит невыполнимые требования по срокам, по объему работ, по материальным затратам, по характеру требований, которые могут выходить за полномочия адресата либо по причине неопределенности формулировок;
- предписание фактически является вмешательством в деятельность юридического лица, индивидуально-го предпринимателя.

В соответствии с данными опросов, на практике в досудебном порядке удовлетворяется около 30% жалоб, подаваемых вышестоящему должностному лицу; около 40% жалоб, подаваемых в вышестоящий орган, в сравнении с 64% жалоб, удовлетворяемых судами. По информации Высшего Арбитражного суда, арбитражные суды удовлетворяют около 50% жалоб юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на решения и действия (бездействие) административных органов.

Проведенный нами анализ отчетов органов государственного контроля (надзора), размещенных в информационной системе «Мониторинг», показал, что в настоящее время эффективность судебного обжалования выше¹⁰. Поэтому, несмотря на ряд преимуществ досудебного обжалования¹¹, индивидуальные предприниматели и юридические лица – при действующем порядке досудебного обжалования – преимущественно выбирают судебный порядок обжалования решений. Кроме того, в материалах дел, рассмотренных судами общей юрисдикции и арбитражными судами, по жалобам на решения (предписания) и действия (бездействие) органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, отсутствуют данные о том, что заявители ранее использовали досудебный порядок обжалования.

Преимущество судебного порядка обжалования заключается в том, что он позволяет приостановить действие оспариваемого акта (предписания об устранении нарушений). Кроме того, он обеспечивает:

- большую независимость субъекта юрисдикции;
- возможность участия заявителя в рассмотрении жалобы;
- состязательность процесса;
- большую прозрачность и открытость;
- возможность заблаговременно ознакомиться с доказательствами сторон.

К недостаткам действующего досудебного порядка обжалования решений и действий (бездействия) орга-

¹⁰ Об этом свидетельствует, прежде всего, низкая доля проверок, результаты которых были признаны недействительными решениями вышестоящих органов, должностных лиц, по отношению к доле проверок, результаты которых были признаны недействительными судебными актами. Суды признали недействительными результаты проверок в 75% случаев, прокуроры – в 13%, а вышестоящие органы, должностные лица – в 12%.

¹¹ Досудебный порядок обжалования дешевле, проще, не ограничен сроком давности, позволяет сразу решить дело и изменить оспариваемое решение или вынести новое решение.

нов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц, являющимися и причинами его низкой эффективности, необходимо отнести:

- отсутствие установленного перечня оснований (предметов) досудебного обжалования при контрольно-надзорной деятельности;
- единоличное рассмотрение жалобы вышестоящим должностным лицом, наделенным обширными дискреционными полномочиями;
- отсутствие независимости, «корпоративная солидарность»;
- неравенство сторон;
- значительный общий срок рассмотрения жалобы, сопоставимый с судебным сроком, и нередко выходящий за срок исполнения обжалуемого предписания при наличии законной возможности еще большего увеличения срока рассмотрения;
- нехватку времени на внимательное изучение материалов жалобы;
- невозможность приостановления оспариваемого решения по ходатайству заявителя;
- недостаточную регламентацию порядка досудебного обжалования, установленную в основном лишь в общих чертах, в рамках общей процедуры рассмотрения обращений граждан;
- невозможность рассмотрения жалобы до перехода контрольно-надзорного правоотношения в административно-юрисдикционное в случае выявления правонарушения в ходе проведения проверки;
- низкую квалификацию лиц, рассматривающих жалобы;
- закрытое рассмотрение жалоб без участия лиц, подавших жалобы, невозможность участия заявителя в заседании по рассмотрению жалобы;
- отсутствие эффективных механизмов принуждения вышестоящих органов, должностных лиц к недопущению жалоб, к полному, объективному и всестороннему их рассмотрению, обеспечению участия заявителя, вынесению обоснованного решения и привлечению виновных должностных лиц к ответственности.

На основании изложенного представляется необходимым развить институт досудебного обжалования гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), внося в законодательные акты, нормы, устанавливающие¹²:

- открытый и по возможности наиболее полный перечень оснований для подачи жалобы в досудебном порядке (предметов досудебного обжалования);
- возможность приостановления оспариваемого решения по ходатайству заявителя;
- сокращенный срок рассмотрения жалобы максимум до десяти дней, а для исправления ошибок – до пяти дней;
- возможность активного участия представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя в заседании по рассмотрению жалобы;
- конкретизированный порядок рассмотрения жалоб в досудебном порядке, исследования доказательств, разрешения других процессуальных вопросов;
- перечень видов решений, принимаемых по жалобам на решения и действия (бездействие) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц, и установленный порядок их исполнения (реализации);
- обязанности органа государственной власти, должностного лица:
- принять жалобу к рассмотрению;
- рассмотреть жалобу, принять решение по ней и устранить, в случае признания ее обоснованной, нарушения и ошибки в установленном порядке и сроках;
- письменно сообщить заявителю об устранении нарушений его прав и законных интересов, ошибок;
- дифференцированную по типам нарушений ответственность должностных лиц, признанных виновными в нарушении прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора);
- ответственность вышестоящего должностного лица, отказавшего в удовлетворении жалобы в досудебном порядке, если в последующем судебном порядке жалоба признается обоснованной и содержащиеся в ней требования удовлетворяются;
- учет поступления, рассмотрения и результатов выполнения жалоб, рассматриваемых в досудебном порядке, а также в последующем – в судебном порядке, на основе формирования автоматизированной информационной системы поддержки досудебного обжалования при выполнении государственного контроля (надзора);
- систематизация, хранение, анализ и обобщение указанных данных в отношении должностных лиц, признанных виновными в нарушении прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), структурных подразделений и органов государственной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность;
- дополнительную ответственность должностных лиц, систематически признаваемых виновными в

¹² Другим вариантом правового регулирования досудебного обжалования гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) может быть выделение соответствующего раздела (главы) в предполагаемом к разработке федеральном законе о государственном контроле (надзоре), а также пакета изменений в смежные с ним законодательные акты, в том числе в законодательство о государственной службе и в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.

нарушении прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), а также руководителей структурных подразделений и органов государственной власти за соблюдение порядка досудебного обжалования и систематические жалобы на деятельность соответствующих структурных подразделений и органов государственной власти;

- учет данных по признанным нарушениям прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) в показателях результативности деятельности органов государственной власти, структурных подразделений и их должностных, а также при поощрении должностных лиц и их продвижении по службе;
- открытость и прозрачность рассмотрения жалоб – опубликование на сайте органа государственного контроля (надзора) сведений о рассмотрении жалоб и необходимой информации о делах по жалобам (решений), дальнейшее развитие перечня показателей отчетности контрольно-надзорной деятельности.

В целях усиления гарантий прав заявителей необходимо развивать практику реализации административной ответственности за совершение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) правонарушений, предусмотренных статьей 5.59 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Представляется целесообразным также подключение к создаваемой Федеральной государственной информационной системе, поддерживающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг, которая должна быть введена в эксплуатацию в 2015 году.

Реализация этих предложений при подготовке законодательных актов по развитию института досудебного обжалования гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) должна быть нацелена:

- а) на создание дополнительных возможностей защиты прав и законных интересов граждан;
- б) на повышение качества контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти;
- в) на сокращение нагрузки на суды.

Литература

Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов в Российской Федерации в 2013 году. М., 2014.

Зюзенкова Л.В. Полномочия прокурора по защите прав предпринимателей при реализации контролируемыми органами контрольно-надзорных функций // Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие. М., 2014.

PRE-TRIAL APPEAL OF DECISIONS IN THE EXERCISE OF STATE CONTROL.

Sergey Zyryanov, Doctor of Laws, Professor, Senior Fellow of the Center of Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Vernadskogo Prospect, Moscow, 119571). E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Vladimir Yuzhakov, Ph.D., Professor, Director of the Center of Public Administration Technology, Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Vernadskogo Prospect, Moscow, 119571). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Summary: This article was prepared based on the results of research work carried out by the Center of Public Administration Technology, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration within the stated task framework of RANEP A 2014. According to the results of the analysis of legislation, it identified shortcomings of the current legal regulations on pre-trial appeals against decisions and actions (inaction) of the authorities and their officials in the exercise of state control (supervision). These are and include: the lack of adequate legislative regulations of a special orders on pre-trial appeals; the absence of a set list of grounds (subjects) on pre-trial appeals in compliance and enforcement activities; a considerable general lengthy term for the examination of the complaint which is often beyond the deadline of the appealed orders; the absence of specific, differentiated responsibilities of «guilty» officials for refusing to consider the complaint, the unjustified refusal to satisfy it, and the elimination of their consequences. Presented herein are proposals for the development on pre-trial appeal mechanisms in the exercise of state control (supervision) and their regulations.

Keywords: state control (supervision); citizens; pretrial appeal; complaint; organization; public authorities.

References

Analiticheskaya zapiska k statisticheskomu отчету o rabote arbitrazhnykh sudov v Rossiiskoi Federatsii v 2013 godu [Analytical note to the statistical report on the work of arbitration courts in the Russian Federation in 2013]. М., 2014.

Zyuzenkova L.V. Polnomochiia prokurora po zashchite prav predprinimatelei pri realizatsii kontroliruiushchimi organami kontrol'no-nadzornykh funktsii // Prokurorskiy nadzor za ispol-

neniem zakonov o zashchite prav predprinimatelei: nauchno-metodicheskoe posobie. [Powers of Attorney to protect the rights of entrepreneurs in the implementation of the regulatory authorities supervisory functions // Prosecutor's supervision over the implementation of laws to protect the rights of entrepreneurs: research handbook] М., 2014.