

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Леонов Денис Валерьевич

Административно-правовой институт досудебного обжалования

**Специальность 12.00.14. – Административное право;
административный процесс**

**Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Ноздрачев Александр Филиппович

Москва – 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретическая характеристика административно-правового института досудебного обжалования	18
§ 1.1. Социальная значимость досудебного обжалования и его взаимодействие с административным судопроизводством.....	18
§ 1.2. Понятие и содержание административно-правового института досудебного обжалования	32
§ 1.3. Досудебная жалоба: понятие, отличительные признаки и развитие в эпоху информационных технологий.....	43
Глава 2. Совершенствование правового регулирования досудебного обжалования	70
§ 2.1. Внесудебное обжалование: расширение гарантий защиты прав лиц, обращающихся с жалобами	70
§ 2.2. Квазисудебное обжалование: отличительные признаки и развитие в России	88
§ 2.3. Систематизация законодательства о досудебном обжаловании в Российской Федерации: историческое развитие и современное состояние	104
Заключение	135
Список использованных источников и литературы	138
Приложения	159

Введение

Актуальность темы исследования. Вопросы защиты прав и свобод граждан, согласования частных и публичных интересов при принятии управленческих решений находятся в фокусе внимания политического руководства России. Президент Российской Федерации в 2017 году подписал Указ «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»¹, положениями которого регламентированы процедуры сбора информации о жалобах и других обращениях, поступающих в государственные органы и органы местного самоуправления, анализа и систематизации информации, содержащейся в обращениях, а также порядок направления материалов мониторинга обращений в Администрацию Президента Российской Федерации.

Досудебное обжалование действий органов публичной администрации призвано обеспечить оперативную защиту (восстановление) нарушенных прав, свобод и законных интересов в сфере государственного управления и освободить граждан от необходимости обращаться в суд. В то же время досудебное обжалование выполняет не только правозащитную функцию – досудебные процедуры обжалования являются важным каналом обратной связи, соединяющим гражданское общество и институты публичной власти, по которому последние имеют возможность получать информацию о недостатках в отдельных вопросах государственного управления и оперативно устранять эти недостатки.

Теоретическое осмысление сущности института досудебного обжалования требует определения его содержания. Анализ литературы в области права на обжалование показывает, что к настоящему времени вопросы определения предмета правового регулирования института досудебного обжалования, его содержательного наполнения не подверглись основательному исследованию.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. С. 2545.

Отсутствие концептуального определения содержания института досудебного обжалования значительно затрудняет систематизацию правового регулирования досудебных процедур обжалования. Исследование положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере досудебного обжалования, показывает, что законодателем применяются дифференцированные подходы при определении круга гарантий, которые предоставляются гражданам при рассмотрении отдельных категорий жалоб. Это объясняется тем, что досудебные процедуры обжалования регламентированы многочисленными законодательными актами (как на федеральном, так и на региональном уровне), а также ведомственными подзаконными актами, в то время как федеральный закон о досудебном обжаловании отсутствует. Раздробленность правового регулирования процедур досудебного обжалования препятствует упрощению реализации гражданами права на обращение с жалобами.

Процедуры рассмотрения жалоб граждан во многом остаются закрытыми от общественного контроля. Граждане по общему правилу до сих пор не наделены безусловным правом требовать рассмотрения жалоб в их присутствии. В настоящее время лишь фрагментарно регламентированы многие значимые процедурные аспекты досудебного обжалования (в частности, требования к документам и материалам, прилагаемым к жалобам, вопросы представительства по доверенности в досудебном обжаловании).

Человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью в России (статья 2 Конституции Российской Федерации)¹. Реализация этого конституционного принципа требует функционирования доступных и оперативных процедур защиты прав человека и гражданина, а также организаций всех форм собственности от неправомерных действий администрации. Досудебное обжалование может стать такой процедурой, но только в том случае, если оно будет открытым, простым и понятным для граждан – тогда этот институт будет

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения 01.09.2020).

действенным средством защиты частных лиц от неправомерной деятельности субъектов государственного управления. Актуальность проблем досудебного обжалования объясняется, прежде всего, необходимостью расширения гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобами в досудебном порядке (причем именно на законодательном уровне, а не на уровне административных регламентов, инструкций или иных подзаконных актов отдельных ведомств).

Таким образом, актуальность настоящего исследования обусловлена следующими проблемами административно-правового института досудебного обжалования:

1) необходимостью расширения на законодательном уровне гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобами;

2) потребностью в теоретическом осмыслении содержания института досудебного обжалования;

3) раздробленностью правового регулирования института досудебного обжалования, необоснованным применением дифференцированных подходов к регулированию рассмотрения отдельных категорий жалоб.

Степень разработанности темы исследования. Первым специальным научным трудом, посвященным институту обжалования, является диссертация Ю.М. Козлова «Институт права жалобы в советском административном праве», защищенная в 1953 году. В данной диссертации содержится определение понятия и сущности административной жалобы, исследованы вопросы процедуры обжалования на различных ее стадиях с учетом действовавшего на момент защиты диссертации законодательства.

В советской юридической науке вопросы осмысления сущности права на обжалование, определения сущности понятия «жалоба», а также исследование процедурных аспектов рассмотрения жалоб по советскому законодательству, рассматривались в монографических и диссертационных исследованиях М.В. Карасевой, В.В. Малькова, В.И. Ремнева, Н.Ю. Хаманевой, и др.

В постсоветский период развития отечественной юридической науки теоретическому и практическому исследованию отдельных проблем досудебного обжалования были посвящены диссертации и монографии М.В. Аракеловой, В.А. Будариной, О.В. Гречкиной, Е.В. Давыдовой, М.В. Костенникова, А.В. Новикова, Г.Х. Тонояна, И.А. Хавановой и др.

Проблемы досудебного обжалования исследовались в трудах по тематике административного процесса, административной юстиции, общей теории административно-правовых споров А.А. Деминым, А.Б. Зеленцовым, Е.Б. Лупаревым, С.Н. Махиной, А.Ф. Ноздрачевым, И.В. Пановой, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокиным, Ю.Н. Стариловым, Н.В. Сухаревой, М.А. Штатиной и др.

Таким образом, вопросы досудебного обжалования находили определенное отражение в трудах отечественных ученых-юристов, в том числе административистов. Вместе с тем проблемы определения содержания института досудебного обжалования, а также преодоления раздробленности правового регулирования правил рассмотрения отдельных категорий жалоб к настоящему моменту не подверглись детальному анализу.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере приема, регистрации, рассмотрения жалоб, принятия решений по жалобам в досудебном порядке органами исполнительной власти и иными органами государственного управления, должностными лицами указанных органов.

Предметом исследования выступают нормы законодательства и подзаконных актов, регулирующие общественные отношения в сфере приема, регистрации, рассмотрения жалоб, принятия решений по жалобам в досудебном порядке органами исполнительной власти и иными органами государственного управления, должностными лицами указанных органов.

Цель исследования заключается в разработке теоретических основ определения содержания административно-правового института досудебного обжалования, а также практических предложений по совершенствованию правового регулирования досудебных процедур обжалования и систематизации законодательства в данной сфере.

Исходя из содержания цели диссертационного исследования поставлены следующие **задачи**:

1) определить возможные направления приближения правил досудебного обжалования к стандартам административного судопроизводства в целях устранения недостатков досудебного обжалования;

2) выявить существенные признаки общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования института досудебного обжалования, раскрыть содержание данного института;

3) определить существенные признаки досудебной жалобы как средства защиты прав в управленческих отношениях;

4) обозначить возможные перспективы развития досудебной жалобы в эпоху информационных технологий;

5) разработать предложения по расширению гарантий защиты прав граждан посредством внесудебного (административного) обжалования;

6) определить существенные признаки квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров, выявить существенные отличия между двумя разновидностями досудебных процедур обжалования: внесудебным (административным) и квазисудебным обжалованием;

7) выявить основные преимущества квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным) обжалованием на основе существующего в России опыта функционирования квазисудебных органов;

8) разработать предложения по систематизации действующего законодательства о досудебном обжаловании.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых-юристов в области общей теории права, административного права и других отраслей права, среди которых научные работы таких авторов, как А.П. Алехин, Ю.Н. Алистратов, Д.Н. Бахрах, О.В. Гречкина, А.А. Демин, М.Д. Загряцков, А.Б. Зеленцов, М.В. Карасева, А.А. Кармолицкий, И.Ш. Килясханов, В.Л. Кобалевский, Ю.М. Козлов, С.А. Корф, М.В. Костенников, Е.Б. Лупарев, В.В. Мальков, С.Н. Махина, Г.И. Никеров, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Панова, В.И. Ремнев, Б.В. Россинский, Н.Г.

Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева, М.А. Штатина, В.Ф. Яковлев, О.А. Ястребов и др.

Методологической основой исследования выступают общенаучные методы (анализ, синтез, классификация, абстрагирование); специальные методы юридической науки (формально-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения).

Метод анализа позволил изучить проблемы отдельных процедур досудебного обжалования; в свою очередь, применение метода синтеза обусловило возможность рассмотрения отдельных досудебных процедур обжалования в контексте института досудебного обжалования. Применение метода классификации позволило определить разновидности досудебных процедур обжалования в зависимости от организационного положения юрисдикционных органов, рассматривающих жалобы, а также особенностей работы с жалобами. Метод абстрагирования позволил выделить сущностные признаки досудебной жалобы, отличающие ее от других обращений (заявлений, предложений и др.), административного иска, а также определить специфические признаки общественных отношений в сфере досудебного обжалования.

На основе формально-юридического метода исследовано строение современной системы законодательства о досудебном обжаловании на федеральном и региональном уровнях, а также выявлены пробелы правового регулирования по отдельным вопросам, связанным с досудебным обжалованием. Применение историко-правового метода позволило прийти к выводу о том, что раздробленность правового регулирования досудебного обжалования во многом обусловлена сложностями переходного периода развития отечественного законодательства (1990-е – первая половина 2000-х гг.), когда федеральный закон об обращениях еще отсутствовал, а потребность в законодательном регулировании рассмотрения отдельных категорий жалоб объективно существовала. Метод сравнительного правоведения дал возможность установить применение законодателем дифференцированных подходов к регламентации гарантий права на обжалование в рамках отдельных процедур рассмотрения жалоб; помимо этого,

данный метод применялся при исследовании зарубежного опыта установления отдельных гарантий права на обжалование в законодательстве ряда зарубежных государств (Австралия, Индия, Канада, КНР, ФРГ, ряд государств постсоветского пространства – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан).

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере досудебного обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц указанных органов.

Эмпирическая основа исследования включает статистические данные о направлении обращений граждан в отдельные федеральные органы исполнительной власти, аналитические данные об онлайн-сервисах для направления обращений на официальных интернет-порталах федеральных органов исполнительной власти, анализ зарубежного законодательства по теме исследования, а также материалы судебной практики.

Научная новизна исследования состоит в комплексном анализе предмета правового регулирования и содержания административно-правового института досудебного обжалования. В диссертационном исследовании впервые разработаны теоретические основы определения содержания административно-правового института досудебного обжалования как института, объединяющего правовые нормы, регулирующие три разновидности досудебных процедур обжалования: внесудебное (административное) обжалование, квазисудебное обжалование и досудебное обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях. В диссертации отражен авторский подход к решению вопроса о разграничении внесудебного (административного) и квазисудебного обжалования, который до настоящего времени не подвергся обстоятельному исследованию.

По итогам анализа проблем правового регулирования различных процедур досудебного обжалования обосновано предложение о систематизации правовых норм, регулирующих рассмотрение различных категорий жалоб. В качестве результата проведенного исследования предлагается авторский вариант структуры проекта федерального закона «О досудебном обжаловании в Российской Федерации», положениями которого могут быть систематизированы правила рассмотрения различных категорий жалоб.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Развитие досудебного обжалования как одного из способов разрешения административно-правовых споров входит в сферу публичных интересов российского общества. Досудебное обжалование обладает значительным правозащитным потенциалом, который в настоящее время реализован далеко не полностью. При условии сближения стандартов досудебного обжалования со стандартами административного судопроизводства (в первую очередь, в части предоставления гражданам права на участие в рассмотрении жалобы и возложения бремени доказывания законности и обоснованности оспариваемого акта на администрацию) досудебные процедуры обжалования могут стать более предпочтительным для граждан способом защиты прав, чем административное судопроизводство.

2. В диссертации выделены существенные признаки общественных отношений, которые входят в предмет правового регулирования административно-правового института досудебного обжалования. К этим признакам относятся: 1) действительное или предполагаемое нарушение прав, свобод и законных интересов лица, не наделенного властными полномочиями; 2) действительное или предполагаемое нарушение законности в сфере государственного управления; 3) наличие административно-правового спора между субъектами отношений в сфере досудебного обжалования; 4) разрешение административно-правового спора властным субъектом, который не относится к судебной системе; 5) прекращение отношений в сфере досудебного обжалования в случае обращения в суд; 6) особое средство защиты права – жалоба.

Исходя из этих признаков представлено определение содержания административно-правового института досудебного обжалования. В содержание данного института входят правовые нормы, регламентирующие три разновидности досудебных процедур обжалования: 1) внесудебное (административное) обжалование; 2) квазисудебное обжалование; 3) обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке. Отношения, возникающие в связи с данными процедурами обжалования, соответствуют сущностным признакам отношений, которые входят в предмет правового регулирования административно-правового института досудебного обжалования.

3. Определены сущностные признаки досудебной жалобы как средства защиты прав в сфере государственного управления: 1) предмет досудебной жалобы; 2) субъект, обращающийся с досудебной жалобой; 3) субъект административной юрисдикции, рассматривающий досудебную жалобу. Под предметом досудебной жалобы понимается требование о защите (восстановлении) прав, свобод и законных интересов, а также об устранении недостатков в государственном управлении. При этом, в отличие от предмета заявления, предмет жалобы предполагает не выражение критики деятельности государственных органов, а требование о принятии конкретных мер по устранению недостатков в государственном управлении. В качестве субъектов, обращающихся с досудебными жалобами, могут выступать физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства), их объединения, в том числе юридические лица – субъекты, не обладающие властными полномочиями. Вместе с тем в круг физических лиц, обладающих правом на досудебное обжалование, могут входить несовершеннолетние, а также лица, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными. К числу субъектов, рассматривающих досудебные жалобы, относятся государственные органы, кроме органов судебной власти, органы местного самоуправления, а также должностные лица указанных органов.

4. Развитие досудебной жалобы в эпоху информационных технологий требует расширения возможностей для направления жалоб и материалов,

прилагаемых к ним, в форме электронного документа. Для упрощения взаимодействия граждан и уполномоченных органов (должностных лиц) при направлении жалоб посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» представляется целесообразной централизация приема жалоб на базе одного интернет-портала (этим порталом потенциально может стать и Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)). В то же время на практике централизация направления жалоб через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) может потребовать выполнения нескольких условий: 1) распространение электронного формата оказания государственных услуг среди большинства граждан России; 2) регламентация и организация контроля в сфере соблюдения правил и сроков приема, регистрации, перенаправления жалоб, направляемых в электронной форме, а также направления решений по этим жалобам; 3) систематизация законодательства о досудебном обжаловании и унификация основных требований к форме и содержанию жалоб.

5. В целях расширения гарантий защиты прав граждан посредством внесудебного (административного) обжалования сформулированы следующие предложения по совершенствованию правового регулирования. Во-первых, предлагается установить на законодательном уровне право граждан участвовать в рассмотрении жалоб независимо от ведомства, в которое направляется жалоба. Реализация этого права должна предусматривать обязательное изложение в жалобе требования гражданина о предоставлении возможности участвовать в рассмотрении жалобы, в удовлетворении которого может быть отказано только при условии, если участие гражданина в рассмотрении жалобы невозможно как в очной форме, так и посредством видеоконференц-связи (что должно быть обосновано в решении по жалобе). Во-вторых, в целях обеспечения объективности при принятии решений по жалобам представляется целесообразным возложить бремя доказывания законности и обоснованности решения по жалобе на органы (или на должностных лиц), которые принимают решения по жалобам. Данное предложение может быть реализовано посредством установления на законодательном уровне

требования об указании в решении по жалобе фактических обстоятельств, на которых основано решение (со ссылкой на конкретные материалы), а также положений нормативных правовых актов, на основании которых принято решение. В-третьих, предлагается установить на законодательном уровне понятие «доказательства» применительно к досудебному обжалованию. К доказательствам во внесудебном обжаловании могут быть отнесены документы, аудио- и видеозаписи, а также свидетельские показания.

6. В диссертации выделены существенные признаки квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров. Данные органы: 1) не входят в судебную систему и не осуществляют правосудие; 2) обладают организационной обособленностью от других государственных органов (в том числе, органов исполнительной власти); 3) в той или иной мере применяют ряд принципов административного судопроизводства (состязательность, активная роль квазисудебных органов (квазисудьи) при рассмотрении дела, непосредственность, гласность и открытость). Исходя из данных признаков определены два существенных отличия квазисудебного обжалования от внесудебного (административного) обжалования в России: 1) обособленность квазисудебных органов от администрации (в состав этих органов должны быть включены должностные лица, не занимающие должности в государственных органах и органах местного самоуправления); 2) сходство квазисудебной процедуры разрешения споров с административным судопроизводством (в части применения принципов состязательности, непосредственности, гласности и открытости).

7. Установлено, что примеры функционирования органов, в той или иной мере соответствующих признакам квазисудебных, уже существуют в правовой системе России (Комиссии по апелляциям при различных ведомствах, комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Росреестре и др.). В Российской Федерации существует исторический опыт функционирования квазисудебных органов (например, Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации). На основе анализа статуса таких органов выделены два основных преимущества

квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным). Первое преимущество – состав квазисудебных органов, который позволяет привлечь к рассмотрению споров лиц, обладающих специальными знаниями и не занимающих должности в государственных органах. Второе преимущество – применение принципа состязательности при рассмотрении дел (у сторон есть возможность довести свою позицию до сведения друг друга и членов квазисудебного органа). Представляется целесообразным распространение квазисудебного обжалования в тех сферах экономической деятельности, в которых возникают административно-правовые споры, требующие для их объективного разрешения привлечения специалистов, обладающих специальными знаниями.

8. В постсоветский период в сфере досудебного обжалования сложилась система правового регулирования, отличающаяся раздробленностью. Данным обстоятельством обусловлено необоснованное применение дифференцированных подходов к рассмотрению различных категорий жалоб, а также разрозненность нормативного материала, препятствующая упрощению его восприятия гражданами. В качестве возможного варианта систематизации законодательства о досудебном обжаловании предлагается авторский вариант структуры проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации». Предполагается, что в названном федеральном законе могут быть установлены правила общей процедуры внесудебного (административного) обжалования, а также особенности специальных внесудебных (административных) процедур обжалования. При этом в рамках предлагаемой структуры проекта вышеуказанного федерального закона выделен отдельный раздел, посвященный регулированию особенностей квазисудебного обжалования. Принятие федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» позволит унифицировать правила досудебного обжалования и распространить основные гарантии права на обращение с жалобами на все процедуры обжалования. Действие этого закона не должно распространяться на производство по делам об административных правонарушениях и на досудебное

разрешение служебных споров, поскольку отношения, складывающиеся в этих сферах, нуждаются в специальном правовом регулировании.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что в диссертации впервые раскрывается содержание административно-правового института досудебного обжалования, определяются элементы его структуры. Выделены особенности различных процедур досудебного обжалования, а также признаки, объединяющие эти процедуры и позволяющие рассматривать их в контексте одного правового института. Определены и раскрыты сущностные признаки досудебной жалобы как средства защиты прав в отношениях в сфере государственного управления.

Практическая значимость исследования состоит в разработке предложений по совершенствованию правового регулирования рассмотрения жалоб во внесудебном (административном) порядке (предоставление гражданам права на участие в рассмотрении жалоб, возложение бремени доказывания на администрацию, установление общих положений о доказательствах). Предложены меры, необходимые для упрощения взаимодействия граждан с уполномоченными органами (должностными лицами) при направлении жалоб в форме электронного документа. Выделены особенности и преимущества квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным), а также обозначены возможные перспективы развития квазисудебного обжалования в правовой системе России. Для систематизации законодательства о досудебном обжаловании предлагается авторский вариант структуры проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации».

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается использованием общенаучной методологии и методологии юридических наук, привлечением нормативного материала по теме исследования, опорой на научные труды по теме диссертационного исследования, а также использованием статистических и аналитических сведений о направлении жалоб и иных обращений в органы исполнительной власти.

Апробация результатов исследования осуществлялась в ходе проведения практических занятий по дисциплине «Административное право» для студентов, обучающихся по программе бакалавриата на Юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова в 2017 году.

Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена в отделе административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». Теоретические и практические результаты исследования обсуждались на заседании секции «Публичное право» Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в публикациях по теме исследования, в том числе в пяти статьях в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, а также в сборниках тезисов докладов научных конференций.

Диссертант в ходе подготовки настоящего исследования принимал участие в работе научных конференций, проводимых Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также другими научными и образовательными учреждениями, в том числе:

1) IX Международная научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Учения о правоотношениях в юридических школах: к 210-летию юридического факультета Казанского университета» (Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 21-22 ноября 2014 г.);

2) Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов, магистрантов и соискателей «Государственное управление и право: вопросы истории, теории и практики» (Великий Новгород, Новгородский филиал РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 16-17 декабря 2014 г.);

3) III Международная научная молодежная конференция «ПРАВО МОЛОДЫХ (RIGHT OF THE YOUNG)» (Ставрополь, Северо-Кавказский федеральный университет, 14-15 мая 2015 г.);

4) Ежегодная всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет МВД России, 24 марта 2017 г.);

5) Международная научная конференция «Право и власть: основные модели взаимодействия в многополярном мире» (Воронеж, Воронежский государственный университет, 2-3 июня 2017 г.);

6) Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Эволюция права-2017» (Москва, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 6 октября 2017 г.);

7) Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса», посвященная памяти Н.Г. Салищевой (Москва, Российский государственный университет правосудия, 19 октября 2017 г.);

8) XX Ежегодная международная научно-практическая конференция Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 26-29 ноября 2019 г.);

9) XVII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (Москва, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 26-29 ноября 2019 г.);

10) IX Международный конгресс сравнительного правоведения «Правовые ценности в фокусе сравнительного правоведения» (Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2 декабря 2019 г.).

Структура исследования обусловлена его целью и задачами. Диссертация включает введение, две главы, разделенные на шесть параграфов, заключение, список использованных источников и литературы, приложения.

Глава 1. Теоретическая характеристика административно-правового института досудебного обжалования

§ 1.1. Социальная значимость досудебного обжалования и его взаимодействие с административным судопроизводством

1.1.1. Социальная значимость досудебного обжалования. Право на досудебное обжалование актов публичной администрации – субъективное право граждан и организаций, которое служит необходимой гарантией защиты и восстановления иных субъективных прав в сфере государственного управления. В свою очередь, как известно, признание, защита и реальное соблюдение государством субъективных прав граждан и организаций является неотъемлемым признаком правового государства. Как справедливо полагал известный отечественный административист М.Д. Загряцков, «признание субъективных прав граждан является коррелятивным самому понятию государства, если видеть в нем учреждение, обслуживающее интересы человеческого общества, а не метафизическое или теологическое понятие»¹. Таким образом, основной функцией досудебных процедур обжалования является правозащитная функция.

В то же время досудебное обжалование административных актов выполняет не только правозащитную функцию, которая лежит в плоскости преимущественно частных интересов. Являясь одним из способов разрешения административно-правовых споров, досудебное обжалование предоставляет обществу возможность согласования частных и публичных интересов в сфере государственного управления. Исходя из этого, на наш взгляд, социальная значимость досудебного обжалования административных актов наиболее ярко проявляется через призму теоретической концепции публичных интересов.

¹ Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.: Право и жизнь, 1924. С. 56.

Мы полагаем, что наиболее обстоятельное исследование сущности понятия «публичный интерес» было предпринято Ю.А. Тихомировым. Исследователь определяет публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»¹. В свою очередь, понятие «интерес» было определено исследователем через категорию «общественные потребности»². Впоследствии определение понятия «публичный интерес» через категорию «потребность» получило поддержку и в трудах других ученых³. Опираясь на теоретическое определение понятия «публичный интерес» в научной литературе, мы можем полагать, что публичный интерес российского общества – это потребность российского общества, которая признана на государственном уровне и обеспечена правовыми нормами.

Исходя из вышесказанного, мы считаем, что правовая регламентация и организационное обеспечение досудебных процедур обжалования правовых актов органов публичной администрации – один из публичных интересов российского общества. Потребность в развитии досудебных процедур обжалования была признана на государственном уровне. Еще в 2003 году Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию обозначил вектор развития системы разрешения административно-правовых споров в России: «следует сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов»⁴⁴. *Таким образом, социальная значимость административно-правового института досудебного обжалования состоит в том, что его развитие входит в сферу публичных интересов российского общества.*

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 55.

² См.: Там же. С. 53.

³ См., например: Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 40; Курочкин С.А. Частные и публичные интересы в праве - системное исследование // Юридический мир. 2011. № 10. С. 60.

⁴⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2003. № 93.

Значение досудебного обжалования для обеспечения законности в сфере государственного управления было отмечено и в научной литературе. Так, Е.А. Лебедева называет досудебное урегулирование споров «мощнейшим превентивным средством»¹. С учетом высокой социальной значимости института досудебного обжалования, не может не вызывать сожаление то, что правозащитный потенциал досудебных процедур обжалования в настоящее время, как представляется, реализован далеко не полностью. Эта ситуация, на наш взгляд, обусловлена рядом объективных проблем, которые условно можно разделить на две группы – проблемы правового регулирования досудебных процедур обжалования и проблемы взаимодействия досудебного обжалования и административного судопроизводства.

Проблемы правового регулирования досудебных процедур обжалования главным образом заключаются в отсутствии ряда значимых гарантий для граждан и организаций, обжалующих административные акты в досудебном порядке. Отсутствует безусловная возможность участия граждан в рассмотрении жалоб; не регламентировано распределение бремени доказывания в досудебном обжаловании; не установлены исчерпывающие требования к документам и иным материалам, которые могут быть представлены в обоснование доводов, заявленных в жалобе. Этими проблемами далеко не исчерпываются недостатки правового регулирования досудебного обжалования².

Проблемы досудебного обжалования во многом усугубляются раздробленностью правового регулирования этого правового института. На наш взгляд, стоит согласиться с А.П. Алехиным в том, что содержание права на обращение и механизм его реализации «еще не получили должного правового регулирования»². Система досудебных процедур обжалования регулируется множеством законодательных и подзаконных актов, что обуславливает

¹ См.: Административный процесс Российской Федерации: учебник / [Андрюхина Э.П. и др.]; Отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Проспект: Оригинал-макет, 2017. С. 241.

² Более подробно проблемы и пути совершенствования правового регулирования отдельных досудебных процедур обжалования рассмотрены во второй главе настоящего диссертационного исследования.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов. М.: Зерцало-М, 2016. С. 98.

применение дифференцированных подходов к установлению важнейших гарантий защиты (восстановления) гражданами и организациями своих прав и законных интересов. В частности, гарантии права на обжалование, предусмотренные положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, не распространяются на процедуры обжалования актов отдельных органов и должностных лиц (налоговых, таможенных органов, судебных приставов и др.)².

Но помимо внутренних проблем досудебного обжалования существующий уровень развития этого института во многом обусловлен его взаимодействием с институтом административного судопроизводства.

1.1.2. Взаимодействие процедур досудебного обжалования с административным судопроизводством. Система нормативных правовых актов, регламентирующих правила административного судопроизводства, отличается определенной сложностью. Нормы трех кодексов устанавливают порядок судебного разрешения административно-правовых споров – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³ (далее – КАС РФ), Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации⁴ (далее – АПК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵ (далее – КоАП РФ). Но множественность нормативного материала сама по себе не обеспечивает предоставление лицам, обращающимся в суд, гарантий, достаточных для защиты (восстановления) их прав. *В настоящее время существует ряд проблем правового регулирования административного судопроизводства, наличие которых не может способствовать обеспечению защиты (восстановления) прав лиц, обращающихся в суд.*

¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. С. 2060.

² Более подробно проблема раздробленности правового регулирования досудебного обжалования и пути ее преодоления рассмотрены в параграфе 2.3. настоящего исследования.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. С. 1391.

⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. С. 3012

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть I). С. 1.

В юридической науке в недавнем прошлом получило широкий отклик установление высшего юридического образования как квалификационного требования к представителю по административным делам (часть 1 статьи 55 КАС РФ). Мнения по этому вопросу разделились: согласно одной позиции данное требование было оправдано соображениями обеспечения профессионализма при оказании услуг представителя по административным делам¹; согласно противоположной позиции данное требование влечет ограничение права на представительство в суде². Абстрагируясь от деталей данной дискуссии, все же необходимо обратить внимание на то, что закрепление рассматриваемого требования фактически сделало невозможным реализацию права на представительство для тех граждан, которые не обладают средствами для привлечения в качестве представителя лица, имеющего высшее юридическое образование. Таким образом, данная новелла имеет рациональные объяснения, однако ее ценность для защиты прав граждан в суде может быть подвергнута сомнению.

Несмотря на то, что законодателем предусмотрено исключительно профессиональное представительство по административным делам (что, как предполагается, должно было бы способствовать сбору всех доказательств, необходимых для обоснования позиции граждан), не теряет значимости отличительная черта административного судопроизводства – право суда истребовать доказательства по собственной инициативе (часть 1 статьи 63 КАС РФ). Необходимо отметить, что суды могут проявлять бездействие по вопросу об истребовании доказательств даже в тех случаях, когда явно обнаруживается необходимость получения недостающих для установления обстоятельств дела доказательств. Суды первой инстанции могут отказывать гражданам в удовлетворении их требований вследствие отсутствия в материалах

¹ См., например: Корякин В.М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 5. С. 35;

² Казиханова С.С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 2; Стрельцова Е.Г. К вопросу о проблемах, порожденных действием КАС России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 59.

административного дела доказательств, которые могли бы быть истребованы самими судами. Такие решения судов первой инстанции неоднократно отменялись судами апелляционной инстанции¹.

Проблема неполного установления обстоятельств административных дел может объяснена тем, что спектр вопросов, разрешаемых судами общей юрисдикции, чрезвычайно широк. В силу этого судья может не уделить внимание какому-либо специфическому вопросу, рассмотрение которого предполагает наличие специальных знаний и опыта правоприменения. *Административное судопроизводство в его существующем воплощении не предполагает специализации судов.*

Необходимо обратить внимание и на то, что административное судопроизводство по общему правилу предполагает уплату государственной пошлины и несение других судебных расходов. Соблюдение же сроков рассмотрения дел (статья 141 КАС РФ) во многом зависит от загруженности судей.

При наличии вышеуказанных проблем административного судопроизводства досудебное обжалование могло бы быть более привлекательным для граждан способом защиты прав в управленческих отношениях. *Внесудебное (административное) обжалование* как разновидность досудебных процедур обжалования не связано с уплатой государственной пошлины и несением судебных расходов; требования к жалобе представляются менее формализованными, чем требования к административному исковому заявлению; установлены жесткие сроки рассмотрения жалоб, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

¹ См., например: Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 16 мая 2016 г. № 33а-7742/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Московского областного суда от 4 мая 2016 г. по делу № 33-12173/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 2 февраля 2016 г. по делу № 33-1420/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 июля 2016 г. по делу № 33а-12716/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 1 марта 2016 г. по делу № 33а-1568/2016 Обстоятельства: // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

В то же время, в отличие от административного судопроизводства, действующий порядок внесудебного обжалования не предусматривает возложение бремени доказывания законности и обоснованности обжалуемого акта на администрацию, возможность разрешения вопросов, выходящих за пределы предъявленных требований, а также возможность приостановления действия обжалуемого акта до разрешения дела.

Вместе с тем наиболее ярким отличием внесудебного обжалования от административного судопроизводства является отсутствие права граждан на участие в рассмотрении жалобы. В соответствии со статьей 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» участие гражданина в рассмотрении жалобы обеспечивается лишь «при необходимости». Таким образом, гражданин может быть лишен возможности быть заслушанным при рассмотрении жалобы по усмотрению должностного лица.

Некоторые значимые аспекты внесудебного обжалования и вовсе не подверглись законодательному регулированию – например, представительство по доверенности при направлении и рассмотрении жалоб, требования к материалам, направляемым вместе с жалобой, распределение бремени доказывания во внесудебном обжаловании.

Наконец, нельзя не отметить и то, что законодательство о внесудебном обжаловании находится в состоянии раздробленности. Рассредоточение положений о внесудебном обжаловании по множеству нормативных правовых актов не может способствовать упрощению восприятия этих норм гражданами.

Следовательно, и внесудебное обжалование, и административное судопроизводство обладают рядом преимуществ и недостатков. Наличие проблем правового регулирования данных способов защиты прав требует поднять вопрос о формировании альтернативной процедуры обжалования, объединяющей достоинства внесудебного обжалования и административного судопроизводства.

Зарубежный опыт развития правового регулирования разрешения споров с администрацией обуславливает возможность рассмотрения особенностей *квазисудебного обжалования* как разновидности досудебных процедур

обжалования. Специфика данного способа обжалования заключается в проведении устного разбирательства по жалобе органами, не относящимися к судебной власти. Эволюция квазисудебного обжалования не носила стихийный характер, зарождение этого способа защиты прав было продиктовано потребностями правоприменительной деятельности.

По мнению Г.И. Никерова, учреждение в США специальных органов, разрешающих административно-правовые споры, было связано с тем, что деятельность государственных органов стала более разнообразной, а их функции существенно усложнились¹. В России и по сей день продолжается бурное развитие государственных органов и институтов гражданского общества, усложняется управленческая деятельность, что обуславливает необходимость наличия у должностных лиц, разрешающих споры, специальных знаний в той или иной области государственного управления.

Недопущение подмены деятельности исполнительной власти правосудием при разрешении административных дел также послужило причиной создания квазисудебных органов. Так, согласно Конституции Австралийского Содружества Верховный Суд Австралии не уполномочен осуществлять внесудебные функции; этим обстоятельством во многом была продиктована необходимость учреждения специализированных органов по разрешению административно-правовых споров, которые применяют внесудебные процедуры² при рассмотрении дела.

Формирование квазисудебных органов в Великобритании во многом было вызвано сложностью производства в судах, которое отличалось формализмом, не способствующим оперативному разрешению спора. Как указывается в зарубежной юридической литературе, назначение трибуналов по разрешению административно-правовых споров в Великобритании заключается в обеспечении комфортных условий для рассмотрения дела³.

¹ Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука, 1977. С. 94.

² Groves M., Lee H.P. Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines. New York: Cambridge University Press, 2007. P. 77.

³ Barnett, H. Constitutional & Administrative Law. London, New York: Routledge, 2011. P. 643.

В Российской Федерации в наши дни уже наличествуют примеры функционирования специальных органов по рассмотрению публичных споров. Эти органы (с той или иной долей условности) можно отнести к числу квазисудебных¹.

Думается, что квазисудебное обжалование могло бы стать достойной альтернативой административному судопроизводству и внесудебному обжалованию при разрешении административно-правовых споров в отдельных сферах экономической деятельности. Участие в разрешении спора должностных лиц квазисудебных органов, обладающих специальными знаниями и опытом деятельности по вопросам, близким к существу спора, могло бы обеспечить принятие объективного решения по жалобе.

В то же время нельзя не отметить, что в отличие от внесудебного обжалования и административного судопроизводства, квазисудебное обжалование до сих пор не имеет законодательной правовой основы; более того, такие понятия, как «квазисудебное обжалование», «квазисудебный орган» имеют лишь доктринальное применение. Представляется, что данными обстоятельствами обусловлено отсутствие в российской правовой системе четких контуров квазисудебного обжалования, которое в настоящее время представляет собой разрозненные процедуры, не связанные единым нормативно-правовым регулированием. Это обстоятельство негативно влияет на динамику развития квазисудебного обжалования в России.

Резюмируя сравнительный анализ проблем правового регулирования административного судопроизводства и досудебного обжалования, можно прийти к выводу о том, что как судебные, так и досудебные (внесудебные и квазисудебные) способы защиты прав обладают определенными преимуществами и недостатками. Вместе с тем, как представляется, можно выделить ряд объективных преимуществ досудебного обжалования перед административным судопроизводством, существование которых уже отражено на законодательном уровне:

¹ Более подробно вопросы определения признаков квазисудебных органов, становления и развития квазисудебного обжалования в России рассмотрены в параграфе 2.2. настоящего диссертационного исследования.

1) отсутствие государственной пошлины за рассмотрение жалобы в досудебном порядке;

2) отсутствие срока давности нарушения права как ограничения на обращение с жалобой¹;

3) наличие четко определенных в законодательстве сроков рассмотрения жалобы и ответственности за их нарушение²;

4) отсутствие необходимости несения расходов на рассмотрение жалобы в случае, если требования, указанные в ней, не были удовлетворены;

5) отсутствие необходимости при участии в обжаловании через представителя привлекать лицо, имеющее высшее юридическое образование.

Вместе с тем досудебные процедуры обжалования позволяют учесть не только частные интересы, но и интересы администрации. В рамках досудебных процедур обжалования орган или должностное лицо может самостоятельно устранить нарушения законности (при их наличии), снизить (или даже устранить) риски развития административно-правового спора в суде, и, конечно же, «спасти честь мундира» – то есть не допустить появления информационного повода к сомнениям в авторитете государственного органа среди граждан, особенно, если дело дошло до суда и получило широкий общественный резонанс.

Таким образом, досудебные процедуры обжалования обладают не только вероятностными, оценочными преимуществами перед административным судопроизводством. Так, например, В.И. Бударина полагает, что «именно административная, а не судебная жалоба в значительном числе случаев способствует внутрисистемному, оперативному, экономичному и эффективному разрешению таких конфликтов...»³. Не оспаривая данное мнение по существу, мы, вместе с тем полагаем, что такие категории, как «оперативность», «экономичность» и «эффективность» во многом являются оценочными и относительными. Конечно,

¹ В некоторых процедурах досудебного обжалования срок обращения с жалобой установлен – например, при обжаловании решений и действий (бездействия) налоговых и таможенных органов.

² Административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан предусмотрена статьей 5.59. КоАП РФ.

³ Бударина В.А. Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 18-19.

нельзя отрицать, что все эти категории должны быть применимы к досудебному обжалованию – однако они являются не столько преимуществами досудебных процедур обжалования, сколько ориентирами для его развития.

Наличие ряда объективных преимуществ досудебного обжалования перед административным судопроизводством обуславливает необходимость рассмотрения вопроса об установлении по общему правилу обязательного досудебного обжалования как условия для обращения в суд с административным иском заявлением. На наш взгляд, не лишено оснований мнение ученых, поддерживающих установление обязательного досудебного порядка обжалования правовых актов органов государственного управления и должностных лиц¹. По меткому выражению В.Ф. Яковлева, рассматривая обращение гражданина в досудебном порядке, государственный орган «окажет ему бесплатную юридическую помощь, что будет очень полезно»². В отношении ряда категорий дел об административных правонарушениях целесообразность установления обязательного досудебного порядка обжалования обосновывалась И.В. Пановой³. Как справедливо полагает А.Ф. Ноздрачев, установление обязательного досудебного порядка разрешения административно-правовых споров не противоречит конституционно закрепленному положению о возможности обжалования в суд решений, действий (бездействия), нарушающих права и свободы граждан⁴.

На наш взгляд, обязательное досудебное обжалование в его существующем воплощении станет лишь еще одним барьером для защиты прав граждан в суде. Развитие административно-правового института досудебного обжалования осложняется тремя основными проблемами: 1) раздробленность правового

¹ См., например: Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. Научно-практическое пособие. М.: Статут, 2012. С. 19; Осинцев Д.В. Процессуальная судебная логика при оспаривании административных актов // Вестник гражданского процесса. 2015. № 3. С. 19.

² Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 19.

³ См.: Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 4. С. 19.

⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия: Юбилей, конференции, форумы. Выпуск 7. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 466.

регулирования досудебного обжалования; 2) наличие пробелов по многим вопросам досудебного обжалования; 3) отсутствие ряда важнейших гарантий права на обжалование (многие из которых наличествуют в административном судопроизводстве).

В связи с этим, на наш взгляд, в настоящее время выглядит более целесообразным с позиций защиты прав граждан не введение обязательного досудебного обжалования, а приближение правил досудебного обжалования к правилам административного судопроизводства. Данное приближение может развиваться в двух основных направлениях: 1) предоставление гражданам, обращающимся с жалобами, ряда гарантий, которые нашли отражение в административном судопроизводстве; 2) восполнение пробелов правового регулирования досудебного обжалования с опорой на опыт правовой регламентации тех или иных вопросов в законодательстве об административном судопроизводстве.

Первое направление приближения досудебного обжалования к административному судопроизводству, должно быть реализовано путем предоставления гражданам безусловного права на участие в рассмотрении жалобы, а также возложения бремени доказывания законности и обоснованности оспариваемого акта на администрацию¹. Предоставление данных гарантий защиты прав позволит гражданам более полно довести свою позицию до сведения должностных лиц, рассматривающих жалобу, а также обеспечить объективное рассмотрение жалоб и принятие обоснованных решений.

Второе направление приближения досудебного обжалования к административному судопроизводству требует регламентации ряда вопросов, не нашедших отражение в законодательстве о досудебном обжаловании (например, требований к доказательствам в досудебном обжаловании, правил представительства в досудебном обжаловании, требований к содержанию решений, принимаемым по жалобам).

¹ Более подробно аргументация в пользу предоставления данных гарантий рассмотрена в параграфе 2.1. настоящего исследования.

Можно привести некоторые аргументы в пользу приближения правил досудебного обжалования к административному судопроизводству. Во-первых, приближение стандартов досудебного обжалования к стандартам административного судопроизводства позволит устранить ряд недостатков досудебных процедур обжалования (в частности, закрытость органов, рассматривающих жалобы, от граждан, возможность немотивированного отказа в удовлетворении жалоб). Во-вторых, сближение досудебного обжалования с административным судопроизводством может позволить обеспечить непосредственность при рассмотрении жалоб и исследовании доказательств, связанных с жалобой – представляется, что решение по жалобе может быть объективным только тогда, когда должностное лицо, подписывающее решение по жалобе, самостоятельно проанализировало все обстоятельства дела. В-третьих, восполнение пробелов в досудебных процедурах обжалования с опорой на опыт правового регулирования административного судопроизводства позволит избежать ряд трудностей, которые могут возникнуть при рассмотрении жалоб.

Приближение досудебного обжалования к правилам административного судопроизводства может побудить граждан к использованию досудебных процедур обжалования как наиболее предпочтительного способа защиты прав. Если основные гарантии, предоставленные гражданам в рамках административного судопроизводства (в первую очередь, право быть заслушанным и возложение бремени доказывания законности и обоснованности оспариваемого акта на администрацию) будут отражены и в досудебном обжаловании, то объективные преимущества досудебных процедур могут стать решающим аргументом в пользу выбора гражданами данного способа защиты прав. В свою очередь, если большинство споров будет разрешаться в досудебном порядке, нагрузка на судебную систему будет уменьшена, а администрация укрепит свой авторитет как защитник прав и свобод граждан. В таком случае, введение обязательного досудебного обжалования вовсе не будет необходимым для того, чтобы снизить количество административных дел, рассматриваемых в судах.

Вышеуказанные утверждения не означают, что мы пытаемся умалить значение административного судопроизводства как способа защиты прав, свобод и законных интересов в отношениях с участием органов публичной администрации. Нельзя не согласиться с Ю.Н. Стариковым в том, что в России целесообразно развитие как института досудебного урегулирования административных споров, так и института административного правосудия¹. Но в то же время мы полагаем, что до суда должны доходить только самые сложные и неоднозначные дела, в которых сама администрация не смогла установить правовую истину и, при необходимости, предпринять меры, достаточные для защиты (восстановления) прав и свобод граждан и организаций. Но даже в таком случае досудебное обжалование не будет бесполезным – как верно отмечает М.А. Штатина, по крайней мере, в ходе досудебного обжалования у сторон административно-правового спора будет «возможность лучше подготовиться к судебному процессу»².

Обобщая положения, сформулированные нами в настоящем параграфе, мы полагаем, что развитие административно-правового института досудебного обжалования входит не только в сферу частных, но и в сферу публичных интересов. Досудебные процедуры обжалования обладают значительным правозащитным потенциалом, который в настоящее время реализован далеко не полностью. В то же время досудебное обжалование имеет ряд объективных преимуществ по сравнению с административным судопроизводством. В свою очередь, при условии приближения стандартов досудебного обжалования к стандартам административного судопроизводства, досудебные процедуры обжалования могут стать более предпочтительным для граждан способом защиты прав в отношениях с администрацией.

¹ См.: Стариков Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 7.

² Штатина М.А. Административно-спорная юрисдикция в Испании и странах Латинской Америки // Антология научной мысли: Сборник статей. М.: Статут, 2008. С. 721.

§ 1.2. Понятие и содержание административно-правового института досудебного обжалования

1.2.1. Теоретические вопросы определения содержания института досудебного обжалования. В научной литературе существует достаточно много работ, посвященных отдельным вопросам досудебного обжалования. Но в то же время можно выделить лишь несколько трудов, в которых исследователями были представлены авторские позиции по вопросу об определении содержания института обжалования (или права жалобы)¹. А *вопрос о содержании досудебного обжалования как отдельного правового института*, как представляется, до настоящего времени так и не стал предметом обстоятельного научного исследования. Более того, терминологическое обозначение досудебных процедур обжалования в законодательстве можно назвать хаотичным: как справедливо полагают отдельные исследователи, законодатель «жонглирует» терминами «внесудебное обжалование», «досудебное обжалование», «претензионное производство»². Этими обстоятельствами обусловлена необходимость формирования лаконичного и структурированного определения института досудебного обжалования.

Анализ научной литературы, в которой рассматриваются те или иные аспекты определения обжалования как правового института, позволяет нам выделить три основных вопроса, исследование которых необходимо для определения содержания административно-правового института досудебного обжалования:

- 1) разграничение института досудебного обжалования и института обращений граждан;*
- 2) разграничение института досудебного обжалования и административного судопроизводства;*

¹ На наш взгляд, довольно емкие конструкции определения структуры института обжалования были представлены в советский период Ю.М. Козловым, а в постсоветский период – Г.Х. Тонояном.

² Зырянов С.М., Лебедева Е.А., Спектор Е.И., Гармаева М.А. Досудебное урегулирование споров в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 24.

3) *определение системообразующих признаков института досудебного обжалования и элементов его структуры.*

1.2.2. Разграничение института досудебного обжалования и института обращений граждан. Ю.М. Козлов определял институт права жалобы как «совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе приема, рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений в органах советского государственного управления»¹. Руководствуясь указанным определением института права жалобы, можно прийти к выводу о том, что нормами этого института регламентированы не только отношения, связанные с рассмотрением жалоб, но и с рассмотрением заявлений.

В качестве аргументации своей точки зрения Ю.М. Козлов определил соотношение понятий «жалоба» и «заявление»: «Жалоба, ходатайство, рапорт и пр. – все это разнообразные виды заявлений. Следовательно, с точки зрения формы, жалоба представляет собой заявление»². Для обозначения общей для разных видов обращений категории Ю.М. Козловым был использован термин «заявление».

Вместе с тем стоит отметить, что Ю.М. Козлов все же проводил определенную грань между заявлением и жалобой. Согласно позиции исследователя, заявление, которое носит характер жалобы, содержит указание на нарушение прав и законных интересов. Заявление, которое нельзя охарактеризовать как жалобу, подразумевает указание на недостатки, связанные с работой государственного аппарата, в которых не усматривается нарушение прав и законных интересов; кроме того, в таких заявлениях могут содержаться предложения по улучшению работы государственного аппарата. Однако Ю.М. Козлов отмечал, что жалоба и заявление всегда связаны с указанием на недостатки в деятельности государственного аппарата. Ю.М. Козлов заключал, что практическая дифференциация жалоб и заявлений может быть существенно затруднена: «в обращении к государственному органу все чаще совмещаются

¹ Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 5.

² Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 25.

специфические признаки жалобы и заявления»¹. Таким образом, можно прийти к выводу о том, что Ю.М. Козлов включал в предмет правового регулирования института права жалобы не только отношения, связанные с жалобами, но и отношения, связанные с заявлениями.

Более четкое, как представляется, разграничение жалобы и иных видов обращений предложил В.Д. Сорокин. По мнению исследователя, сходство между жалобой и заявлением состоит лишь в том, что они являются формами обращений; различие же между жалобой, заявлением и предложением состоит в их цели, а цель жалобы – восстановление нарушенных прав. Стоит особо отметить, что В.Д. Сорокин полагал, что жалоба и другие виды обращений имеют свои специфические свойства, а значит, и порядок рассмотрения жалоб и других обращений должен быть различным².

Сходную с данной точкой зрения позицию занимает И.В. Панова, выделяя в качестве отдельного административно-процессуального производства производство по предложениям и заявлениям³. В качестве отдельной процедуры выделял рассмотрение предложений и заявлений И.Ш. Килясханов⁴.

В то же время многими учеными жалоба рассматривалась как элемент института обращений граждан⁵. Во многом эта позиция опирается на систему действующего законодательства, ведь общий порядок рассмотрения жалоб и других обращений установлен одним нормативным правовым актом – Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Несмотря на это, рассмотрение жалоб как элемента института обращений граждан представляется необоснованным. Мы полагаем, что отношения в сфере обжалования имеют ряд специфических признаков,

¹ Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. С. 33.

² См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 410-411.

³ См.: Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: Издательство «Светопись», 1998. С. 73.

⁴ Административно-процессуальное право: Курс лекций: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов / Под. ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 218.

⁵ См., например: Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997. С. 31; Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. С. 90; Новиков А.В. Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. С. 18-19.

отличающих их от отношений, связанных с рассмотрением заявлений, предложений, иных обращений. Более того, современный уровень развития правового регулирования рассмотрения жалоб позволяет утверждать, что законодательство об обращениях не может охватить весь спектр отношений в сфере досудебного обжалования. Приведем несколько аргументов в обоснование обозначенной позиции.

Во-первых, *только жалоба связана с наличием действительного или предполагаемого нарушения прав, свобод или законных интересов*. Из этого вытекает и еще одна особенность жалобы – наличие действительного или предполагаемого нарушения законности в сфере государственного управления властным субъектом (права, свободы и законные интересы субъекта обжалования установлены законами и другими нормативными правовыми актами).

Во-вторых, *только жалобе свойственно наличие административно-правового спора между субъектом обжалования и властным субъектом*, действительно или предположительно допустившим нарушение прав, свобод и законных интересов. Поскольку административно-правовой спор предполагает наличие «противоречий»¹ или «разногласий»² между субъектами административных правоотношений, можно полагать, что жалобе всегда свойственно наличие спора.

Противоположную точку зрения обозначил В.Д. Сорокин. По мнению исследователя, жалоба не всегда свидетельствует о наличии административно-правового спора в связи со следующими обстоятельствами: «Во-первых, если жалоба гражданина необоснованна, то, строго говоря, спор может быть лишь проявлением недобросовестности другой стороны; во-вторых, нередки случаи недобросовестности самого жалобщика, склонного, например, к сутяжничеству; в-третьих, не стоит исключать и фактор заблуждения самого жалобщика»³. Но даже если обстоятельства, указанные В.Д. Сорокиным, действительно имеют место (что

¹ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 41.

² Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 174.

³ Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 459.

установить не так-то просто), они все равно лежат в плоскости моральной оценки действий лица, обратившегося с жалобой, и не могут свидетельствовать об отсутствии административно-правового спора, поскольку разногласия и противоречия между администрацией и лицом, обратившимся с жалобой, объективно выражаются в содержании жалобы.

В-третьих, в реалиях современной правовой системы Российской Федерации регулирование рассмотрения жалоб существенно вышло за пределы законодательства об обращениях граждан. В наши дни существует разветвленная система нормативных правовых актов, положениями которых регламентируются специальные процедуры досудебного обжалования. Действие общего порядка рассмотрения обращений на эти процедуры не распространяется. Таким образом, еще один аргумент в поддержку выделения досудебного обжалования в качестве самостоятельного правового института – специальное правовое регулирование отношений, связанных с досудебным рассмотрением ряда категорий жалоб.

Таким образом, исходя из приведенных суждений, мы полагаем, что *институт досудебного обжалования и институт обращений граждан являются самостоятельными правовыми институтами, нормы которых регулируют общественные отношения, обладающие спецификой, обусловленной отличиями жалобы от других обращений.*

1.2.3. Разграничение института досудебного обжалования и административного судопроизводства. В современной литературе мнение о том, что и судебная жалоба, и административная жалоба относятся к одному правовому институту было обозначено Г.Х. Тонояном. Исследователь рассматривает предмет регулирования института обжалования в административном праве весьма расширительно. В этот институт Г.Х. Тоноян включил административную жалобу, гражданско-правовую (судебную) жалобу, арбитражную (судебную) жалобу¹. Руководствуясь данной позицией можно прийти к выводу о том, что существует достаточно обширный по предмету регулирования правовой институт

¹ См.: Тоноян Г.Х. Институт обжалования в административном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: 2008. С. 98.

обжалования, включающий нормы, регулирующие отношения как в области досудебного обжалования, так и сфере административного и арбитражного судопроизводства. С этой точкой не видится возможным согласиться. Представляется, что отношения, в сфере досудебного обжалования и отношения в сфере судебного разрешения административно-правовых споров имеют различную правовую природу.

Во-первых, следует согласиться с А.Ф. Ноздрачевым в том, что правосудие по административным делам, не входит в круг вопросов, составляющих предмет деятельности исполнительной власти¹. Досудебное разрешение административно-правовых споров, напротив, осуществляется администрацией. Круг субъектов правоотношений – основное отличие досудебного обжалования от административного судопроизводства. Следует согласиться с позицией Ю.Н. Старилова, согласно которой досудебное урегулирование административных споров и административное судопроизводство – это разные институты². Соединение в одном институте досудебного обжалования и административного судопроизводства означало бы смешение правосудия по административным делам и разрешения административно-правовых споров внесудебными органами. Представляется, что это не соответствовало бы сущности принципа разделения властей.

Во-вторых, категории «гражданско-правовая (судебная) жалоба», «арбитражная (судебная) жалоба» противоречат теоретической концепции понятия «административный иск», которое утвердилось не только в науке административного процессуального права, но и в КАС РФ. Следует согласиться с утверждением А.Б. Зеленцова о том, что отличительной особенностью административного иска является «использование судом специальных процессуальных средств, в том числе компенсационных механизмов, при

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права. С. 455.

² См.: Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 24.

разрешении спора, заявленного административным иском»¹. В качестве таких процессуальных средств, свойственных административному судопроизводству, но не свойственных досудебному обжалованию, можно выделить возможность приостановления действия оспариваемого акта, устное разбирательство (по общему правилу), право суда вынести частное определение при обнаружении нарушения законности в рамках разрешения дела. Таким образом, в настоящее время круг гарантий защиты прав, предоставляемых административным иском, существенно шире, чем круг гарантий, предоставляемых жалобой, что позволяет рассматривать административный иск и жалобу в качестве отдельных средств защиты права.

Таким образом, в качестве сущностных различий отношений в сфере досудебного обжалования и отношений, возникающих в связи с судебным разрешением административно-правовых споров, можно выделить их субъектный состав, а также использование различных средств защиты права – жалобы и иска. *Существенные отличия отношений в сфере досудебного обжалования и отношений в сфере административного судопроизводства не позволяют рассматривать их в контексте одного института.*

1.2.4. Определение системообразующих признаков института досудебного обжалования и элементов его структуры. Отличительные особенности досудебной жалобы как средства защиты прав в управленческих отношениях позволяют рассматривать административно-правовой институт досудебного обжалования в качестве самостоятельного правового института наряду с институтами обращений граждан и административного судопроизводства. В качестве сущностных признаков отношений, возникающих в связи с досудебным обжалованием, которые отличают их от других отношений, можно выделить:

- действительное или предполагаемое нарушение прав, свобод и законных интересов лица, не наделенного властными полномочиями;

¹ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Монография. М.: Издательство РУДН, 2005. С. 290.

- *действительное или предполагаемое нарушение законности в сфере государственного управления;*

- *административно-правовой спор между субъектами отношений в сфере досудебного обжалования;*

- *особый субъектный состав отношений в сфере досудебного обжалования – административно-правовой спор разрешается субъектом, наделенным юрисдикционными полномочиями, который не относится к органам судебной власти, а также прямо или косвенно (в силу правового статуса или специфики деятельности) связан с администрацией;*

- *отношения в сфере досудебного обжалования всегда возникают до обращения в суд и прекращаются в случае возбуждения дела в порядке административного судопроизводства (отсюда и термин «досудебное обжалование»);*

- *особое средство защиты права – жалоба, которая по кругу предоставляемых гарантий отличается от административного иска.*

Исходя из приведенных признаков, предмет правового регулирования института досудебного обжалования можно определить как совокупность общественных отношений, возникающих в связи с жалобами, разрешаемыми органами и организациями (должностными лицами), не относящимся к судебной власти.

В рамках структуры административно-правового института досудебного обжалования возможно выделить три группы правовых норм, регулирующих различные досудебные процедуры обжалования. Данные процедуры обладают некоторой спецификой, но вместе с тем соответствуют сущностным признакам отношений в сфере досудебного обжалования, обозначенным выше.

Первая группа норм в структуре административно-правового института досудебного обжалования – нормы, регламентирующие внесудебное (административное) обжалование. Отношения в данной сфере возникают в связи с направлением жалоб в органы государственного управления (органы исполнительной власти и иные государственные органы, осуществляющие

исполнительно-распорядительную деятельность) или к должностным лицам указанных органов. Внесудебное (административное) обжалование, в отличие от правосудия по административным делам, предполагает оперативность, меньшую формализованность, и не предусматривает (по общему правилу) участие лица, направившего жалобу, в ее рассмотрении. В рамках внесудебного обжалования жалобы рассматриваются органами публичной администрации, которые не входят в судебную систему и рассматривают жалобы по процедуре, не обладающей значительными сходствами с административным судопроизводством. В первую очередь, речь идет о принципе состязательности, который практически не применяется во внесудебном обжаловании. Поэтому для обозначения данной процедуры мы используем категории «внесудебное» или «административное» обжалование.

В рамках системы правовых норм, регулирующих внесудебное обжалование, можно выделить два элемента. Первый элемент – правовые нормы, регулирующие общую процедуру внесудебного обжалования. Основа данной системы норм – положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии с этим Законом принимаются подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти и других органов, а также законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие дополнительные гарантии реализации права на обжалование.

Второй элемент в рамках системы норм, регламентирующих внесудебное (административное) обжалование – нормы, регулирующие специальные процедуры внесудебного обжалования (обжалование правовых актов налоговых, таможенных органов, судебных приставов и др.). Эти процедуры (как и общая процедура внесудебного обжалования) имеют значительные отличия от административного судопроизводства.

Вторая группа норм в структуре административно-правового института досудебного обжалования – нормы, регулирующие квазисудебное обжалование. В настоящее время примеры функционирования квазисудебных процедур обжалования уже существуют в Российской Федерации. Процедура, по которой

разрешают споры квазисудебные органы, обладают значительными сходствами с административным судопроизводством. Вместе с тем квазисудебные органы не входят в судебную систему и не относятся к исполнительной власти, но могут быть в определенной степени зависимы от последней (главным образом – в сфере формирования состава квазисудебных органов).

Сущностное отличие квазисудебного обжалования от внесудебного (административного) состоит в том, что оно обладает значительными сходствами с судебным разрешением административно-правовых споров. Эти сходства заключаются в ограниченном применении некоторых принципов административного судопроизводства. В первую очередь речь идет о принципе состязательности, который проявляется в устном разбирательстве дела на заседании квазисудебного органа.

Третья группа норм в рамках структуры административно-правового института досудебного обжалования – нормы, регламентирующие обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке. Отношения в данной сфере сопряжены с действительным или предполагаемым нарушением прав лица, в отношении которого ведется производство, наличием административно-правового спора, разрешаемого субъектом, не относящимся к судебной системе, следовательно, эти отношения можно рассматривать в контексте предмета правового регулирования института досудебного обжалования.

Таким образом, структурное строение административно-правового института досудебного обжалования можно обозначить в схематическом виде (см. на следующей странице).

Схема 1. Структура административно-правового института досудебного обжалования



Резюмируя положения, изложенные в настоящем параграфе, административно-правовой институт досудебного обжалования можно определить как *систему норм, регулирующих процедуру приема, регистрации, рассмотрения жалоб, а также принятия решений по жалобам органами, не связанными с судебной системой. В структуру этого института входят правовые нормы, регламентирующие процедуры внесудебного (административного) обжалования, квазисудебного обжалования, обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке.*

§ 1.3. Досудебная жалоба: понятие, отличительные признаки и развитие в эпоху информационных технологий

1.3.1. Отличительные признаки досудебной жалобы. Правовые отношения в сфере досудебного обжалования, как и любые другие правоотношения, порождаются возникновением определенных положениями законодательства обстоятельств – юридических фактов. Юридическим фактом, влекущим возникновение отношений, связанных с реализацией досудебных процедур обжалования, является направление жалобы субъекту, уполномоченному в соответствии с законом на ее рассмотрение.

Сущностные признаки правоотношений в сфере досудебного обжалования, определенные в предыдущем параграфе, находят отражение и в признаках досудебной жалобы. Кроме того, в условиях цифровизации общественной жизни меняется и облик взаимодействия граждан и государства, в том числе, порядок разрешения административно-правовых споров. Именно поэтому мы не можем обойти вниманием вопросы определения понятия «досудебная жалоба», а также развития данного средства защиты права в современных условиях, складывающихся в эпоху информационных технологий.

На наш взгляд, определение понятия «досудебная жалоба» не должно быть громоздким, напротив, оно должно быть лаконичным, не затрудняющим его восприятие. В то же время дефиниция понятия «досудебная жалоба» должна отражать все сущностные признаки жалобы, которые, с одной стороны, позволяют отличить жалобу от других обращений, а с другой стороны, отразить специфические черты, свойственные всем жалобам, рассматриваемым в досудебном порядке. *Представляется, что определение понятия «досудебная жалоба» отражается в ее отличительных признаках, к которым относятся: 1) предмет досудебной жалобы; 2) субъект, обращающийся с досудебной жалобой; 3) субъект административной юрисдикции, рассматривающий досудебную жалобу.*

1.3.2. Предмет досудебной жалобы. Предмет досудебной жалобы – важнейший элемент ее содержания, отражающий ее целевое назначение и отличие от других видов обращений. В научной литературе не сформировалось единое понимание предмета жалобы. Первым аспектом разногласий по этому поводу является использование различных категорий для определения предмета жалобы. Исследователями в разные периоды развития отечественной правовой науки жалоба определялась как «обращение», «просьба», «ходатайство» или «требование». На наш взгляд, сущностное понимание жалобы напрямую определяется категорией, через призму которой определяется предмет жалобы.

Представляется, что определение предмета жалобы, посредством категории «обращение»¹ не позволяет уяснить сущность жалобы, ее отличие от других обращений, степень ее императивности для государственных органов или должностных лиц, которым она адресована. Заявления и предложения также представляют собой обращения, но очевидно, что их целевое назначение существенно отличается от назначения жалобы. В связи с этим, на наш взгляд, сущность предмета жалобы могут отразить такие понятия, как «просьба», «ходатайство» или «требование».

Определение жалобы как просьбы или ходатайства по сути означает, что жалоба представляет собой не императивное для администрации требование, которое она не может оставить без ответа, а обращение к усмотрению юрисдикционного органа или должностного лица, ответ на которое не является обязательным. Руководствуясь этим суждением, мы полагаем, что категории «ходатайство» и «просьба» применительно к предмету жалобы принимают тождественное значение.

В дореволюционной литературе определение жалобы с помощью категории «просьба» отражено в изысканиях С.А. Корфа. Ученый полагал, что «жалоба по начальству может предполагать нарушение всякого интереса и может содержать не только просьбу о восстановлении права, но и о милости, и защиты

¹ См., например: Загряцков М.Д. Указ. соч. С. 59; Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. М.: Издательство Московского университета, 1967. С. 16 – 17.

неправоохраненного интереса»¹. Необходимо отметить, что С.А. Корф уточняет, что понимание жалобы как «просьбы о милости» свойственно, в особенности, полицейскому государству².

Понимание жалобы как средства взывания лица к дискреции государственного органа или должностного лица получает отражение и в трудах административистов советского периода. Так, В.Л. Кобалевский определяет жалобу посредством категории «ходатайство»³. Аргументировал свою позицию В.Л. Кобалевский тем, что «административная жалоба может быть направлена как против незаконных, так и против нецелесообразных действий носителей государственного управления»⁴; руководствуясь этим суждением, исследователь пришел к выводу о том, что жалоба – это ходатайство, а не требование, в отличие от административного иска⁵.

В постсоветской литературе мнение о том, что жалоба представляет собой просьбу, также нашло отражение. Представляется, что весьма ярко рассматриваемая позиция проявляется в следующем суждении А.Б. Зеленцова: «В массовом, да и в идеологизированном теоретическом правосознании, жалоба по административно-правовым вопросам в той или иной мере всегда ассоциируется с просьбой о милости, даже в том случае, когда должностное лицо или орган управления нарушают права или законные интересы частных лиц: власти нельзя предъявлять требования, на нее можно лишь пожаловаться другой «власти»⁶.

Противоположная позиция, согласно которой жалоба представляет собой требование, а значит, налагает на администрацию определенные обязанности по рассмотрению жалобы, принятию мотивированного решения по жалобе, также получила широкое отражение в литературе. Ю.М. Козлов полагал, что жалоба содержит «требование о восстановлении нарушенных прав или устранении

¹ Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая. Очерк действующего законодательства. Книга третья. Очерк теории административной юстиции. Спб.: Типография Тренке и Фюсно, 1910. С. 474.

² См.: Там же. С. 474.

³ См.: Кобалевский В. Советское административное право. Харьков: Юридическое издательство Наркомюста УССР, 1929. С. 394.

⁴ Там же. С. 394.

⁵ См.: Там же. С. 394.

⁶ См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Монография. М.: Издательство РУДН, 2005. С. 280.

обстоятельств, ущемляющих права или законные интересы»¹. Также жалобу понимают как требование М.В. Карасева² и А.Б. Зеленцов³.

Современным законодательством был воспринят первый из рассмотренных нами подходов к определению понятия «жалоба». В соответствии с положениями статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» жалоба определяется посредством категории «просьба». Думается, что данная категория не предполагает возложение на должностное лицо, рассматривающее жалобу, обязанности выполнить необходимые процедурные действия и принять решение по существу, что абсолютно не согласуется с действующим законодательством, устанавливающим конкретный порядок и сроки рассмотрения жалоб. Более того, за несоблюдение действующего порядка рассмотрения обращений (в том числе жалоб) положениями статьи 5.59. КоАП РФ установлена административная ответственность. Категория «просьба» применительно к праву граждан на обжалование противоречит устоявшейся в правовой науке дихотомии содержания правоотношений «субъективное право-обязанность». Совершенно несуразной с позиций юридической логики представляется ситуация, в которой гражданину приходится просить должностное лицо об исполнении его служебных обязанностей, к тому же, при том, что за неисполнение этих обязанностей предусмотрена юридическая ответственность. *Таким образом, на наш взгляд, жалоба представляет собой требование, а не ходатайство или просьбу.*

Утверждение о том, что жалоба представляет собой требование, порождает *вопрос о содержании этого требования*. Иными словами, это вопрос о том, что требует то или иное лицо, обращаясь с жалобой к властному субъекту. По этому вопросу в юридической науке нашли широкую поддержку две позиции, которые мы условно обозначим как «узкое» и «широкое» понимание предмета жалобы.

¹ Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. С. 8.

² Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование / Науч. ред.: Основин В.С. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1989. С. 20.

³ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. 2-е изд., испр. и доп. М.: РУДН, 2009. С. 572.

Согласно «узкому» пониманию предмета жалобы, направление жалобы может быть основано только на нарушении законности со стороны администрации; в таком случае предметом жалобы выступает защита (восстановление) прав, свобод и законных интересов. Связывали с жалобу с защитой субъективных прав и законных интересов такие авторы, как В.И. Ремнев¹, Н.Ю. Хаманева² и М.В. Карасева³.

«Широкое» понимание предмета жалобы основано на том, что жалоба может быть связана не только с прямым нарушением закона. В данном понимании предмет жалобы не ограничен защитой (восстановлением) прав, свобод и законных интересов тех или иных лиц. Такое понимание предмета жалобы можно найти в трудах С.А. Корфа. Как уже отмечалось, по мнению С.А. Корфа, жалоба может содержать в себе «прошение о милости»⁴.

Близкую точку зрения занимает и В.Л. Кобалевский. По В.Л. Кобалевскому, жалоба представляет собой «ходатайство о пересмотре, отмене либо изменении распоряжения или постановления носителя государственного управления, а равно ходатайство об устранении бюрократизма или волокиты в государственном предприятии, возбуждаемые организацией, учреждением или частным лицом перед вышестоящим в порядке иерархии органом власти»⁵.

По мнению Ю.М. Козлова, при подаче жалобы оспариваются неправильные (незаконные) действия органов государственного управления, а сама жалоба является средством защиты прав и законных интересов граждан и сигналом о недостатках в работе государственных органов⁶.

Существенно расширил понимание предмета жалобы В.В. Мальков. По мнению ученого, жалоба может направляться в связи с нарушением «субъективных прав, законных интересов, социалистической законности, а также моральных и

¹ См.: Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. М.: Издательство «Юридическая литература», 1964. С. 29.

² См.: Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах / Отв. ред. В. И. Ремнев. М.: Издательство «Наука», 1984. С. 15.

³ См.: Карасева М.В. Указ. соч. С. 20.

⁴ Корф С.А. Указ. соч. С. 474.

⁵ Кобалевский В. Указ. соч. С. 392.

⁶ См.: Козлов Ю.М. Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1955. С. 9.

нравственных норм поведения в социалистическом обществе»¹. Близкую к указанной позиции точку зрения выразил Д.Н. Бахрах – по мнению исследователя, в предмет жалобы включаются «не только не законные, но нецелесообразные или аморальные деяния»².

На наш взгляд, *«широкое» понимание предмета жалобы является более предпочтительным*, поскольку не ограничивает возможность подачи жалобы понятиями «субъективные права», «свободы», «законные интересы». Зачастую граждане и другие субъекты административного права сталкиваются с ситуациями, при которых то или иное властное решение, действие, бездействие напрямую не затрагивает чьи-либо права, свободы или законные интересы (хотя с большой долей вероятности может затронуть их в будущем). Вместе с тем мотивы поведения администрации представляются гражданам неясными или же вовсе нецелесообразными. На практике в последние годы имели место случаи совершения должностными лицами поступков, ставших достоянием гласности, которые по своей сути оскорбляют граждан, умаляют авторитет государственной власти среди граждан, пусть их и нельзя однозначно охарактеризовать как нарушение законности. И в настоящее время внимание к этой проблеме проявляется на самом высоком государственном уровне³.

Мы считаем, что возможность жаловаться не только на нарушение прав свобод и законных интересов, но и на несовершенство деятельности властных субъектов не только существенно расширит возможность демократического участия граждан в делах государства, но и позволит публичной администрации оперативно устранять недостатки в работе государственного аппарата, тем самым, не допуская возникновения широкого общественного резонанса вокруг тех или иных аморальных поступков должностных лиц. Иными словами, расширение предмета жалобы соответствует интересам самого государства, поскольку

¹ Мальков В.В. Указ. соч. С. 16 – 17.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 165.

³ Путин поддержал идею наказывать чиновников за оскорбления граждан. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4188855> (дата обращения 29.01.2020).

позволит оперативно реагировать на сообщения о действиях государственных органов и должностных лиц, умаляющих авторитет государственной власти в целом.

Кроме того, обращение с жалобой на недостатки в деятельности государственных органов и должностных лиц позволит гражданам получить возможность требовать устранения данных недостатков, что особенно важно в тех случаях, когда указанные недостатки потенциально могут привести к нарушению прав и свобод граждан. Таким образом, расширение предмета жалобы за счет указания на недостатки в государственном управлении будет иметь превентивное воздействие на правоотношения, в которых потенциально возможно нарушение прав граждан.

Проблема терминологического разнообразия категорий, которые используются для обозначения предмета жалобы исследователями («бюрократизм», «волокита», «нецелесообразные деяния», «аморальные деяния» и др.) может быть решена посредством установления общей категории, смысл которой мог бы охватить любые проявления несовершенства в деятельности администрации. Представляется, что для обозначения предмета жалобы можно использовать категорию *«устранение недостатков в государственном управлении»*.

На наш взгляд, такое понимание предмета жалобы не влечет его смешение с предметом заявления, которое в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» может содержать критику деятельности государственных органов и должностных лиц. Представляется, что критика деятельности представляет собой не более чем выражение негативного отношения заявителя к тому или иному решению, действию или бездействию. Напротив, требование об устранении недостатков в деятельности государственного управления подразумевает, что помимо выражения своего мнения по поводу того или иного решения, действия или бездействия, лицо, обращающееся с жалобой, также требует принятия конкретных

мер в связи с обжалуемым решением, действием или бездействием (будь то отмена или изменение акта, привлечение должностного лица к ответственности и др.).

Очевидно, что решение по жалобам об устранении недостатков должно находиться в сфере усмотрения субъекта административной юрисдикции, рассматривающего жалобу, очевидно, что требование об устранении недостатков может быть признано необоснованным. Однако, в таком случае гражданин или иное лицо получит мотивированный ответ на его требование, в котором будут разъяснены причины отклонения жалобы. Думается, что предложенное понимание жалобы не только как правозащитного требования, но и как требования об устранении недостатков в деятельности администрации станет мощным инструментом в руках государства, который наладит «обратную связь» между гражданами и властью в целях повышения ее авторитета.

Вместе с тем при расширении предмета обжалования у государственных и должностных лиц уже наличествуют правовые гарантии, которые позволят не допустить колоссального роста нагрузки на государственный аппарат, связанного с подачей повторных жалоб или жалоб, смысл которых не поддается восприятию. Так, орган или должностное лицо вправе прекратить переписку с гражданином по вопросу, по которому ему уже был дан ответ (часть 5 статьи 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»); также орган или должностное лицо может не давать ответ на жалобу, суть которой не поддается определению (часть 4.1. той же статьи).

Таким образом, представляется, что предметом жалобы выступает *требование о защите (восстановлении) прав, свобод и законных интересов и (или) об устранении недостатков в деятельности государственных органов и должностных лиц.*

1.3.3. Субъект, обращающийся с досудебной жалобой. В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» правом на обращение с жалобой обладают граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, объединения граждан, в том числе юридические лица. С одной стороны, такое

определение круга субъектов обжалования представляется исчерпывающим, но с другой стороны законодателем не уточнен вопрос о возможности направления жалоб и других обращений государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов. Иными словами, *не решен вопрос о возможности обращения с жалобой со стороны одного властного субъекта к другому властному субъекту.*

Неопределенность в решении данного вопроса усиливается тем, что в соответствии с законодательством отдельные государственные органы и органы местного самоуправления наделены правами юридического лица. Так, юридическими лицами являются органы местного самоуправления (пункт 2 статьи 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹). Законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации также обладают правами юридического лица (пункт 7 статьи 4 и пункт 4 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²). Наконец, Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что органы государственной власти Российской Федерации являются «организациями, обладающими правами юридического лица»³.

В юридической науке получила отражение точка зрения, которая заключается в том, что жалоба может направляться должностными лицами государственных органов. Так, Г.Х. Тоноян полагает, что жалоба может быть подана государственным органом или его должностным лицом в другой государственный орган (другому должностному лицу), если каким-либо лицом, не

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. С. 3822.

² Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. С. 5005.

³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2003 г. № 384-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Дизайн-группа «Интерьер Флора» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 161 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 1. С. 62.

обладающим властными полномочиями, были нарушены полномочия государственного органа или должностного лица, обратившегося с жалобой¹.

На наш взгляд, позиция Г.Х. Тонояна не согласуется с положениями статьи 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой право на обращение принадлежит именно гражданам, а не государственным органам или должностным лицам. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что право на обращение «в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – способом оптимизации деятельности органов публичной власти»². Таким образом, как представляется, конституционное назначение права на обжалование состоит в том, что оно является инструментом контроля гражданского общества в отношении деятельности администрации, а не наоборот.

В то же время у государственных органов существует достаточно широкий круг средств для обеспечения законности в сфере государственного управления, например, государственный и муниципальный контроль (надзор), прокурорский надзор, привлечение к административной ответственности или иным видам юридической ответственности. В связи с этим мы полагаем, что защита управленческой деятельности от неправомерного вмешательства не требует изменения сущности понятия «жалоба».

Обобщая вышесказанное, мы полагаем, что правом на обжалование в досудебном порядке обладают субъекты, не наделенные властными полномочиями, а именно: физические лица (граждане Российской Федерации,

¹ См.: Тоноян Г.Х. Указ. соч. С. 43.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 31. С. 4470.

иностранные граждане, лица без гражданства), их объединения, в том числе юридические лица (кроме государственных органов и органов местного самоуправления).

В то же время для уточнения круга физических лиц, обладающих правом на досудебное обжалование, необходимо рассмотреть два значимых вопроса: 1) *возраст, по достижении которого физическое лицо может реализовать право на обжалование;* 2) *влияние признания гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным на реализацию права на досудебное обжалование.* Данные вопросы не получили регламентации на законодательном уровне применительно к общей процедуре рассмотрения жалоб в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Для административного судопроизводства указанные выше вопросы определены: в соответствии с положениями части 2 статьи 5 КАС РФ административной процессуальной дееспособностью в полном объеме обладают лица, достигшие возраста восемнадцати лет и не признанные недееспособными. Для административного судопроизводства такой подход представляется оправданным. Во-первых, обращение с административным иском сопряжено с необходимостью соблюдения значительного массива формальных требований (в частности, требований к оформлению искового заявления и прилагаемых к нему документов, правильного определения подсудности искового заявления). Очевидно, что соблюдение этих требований обуславливает необходимость наличия у лица определенных знаний и уровня социализации. Во-вторых, обращение в суд влечет необходимость несения лицом определенных материальных издержек (как минимум – уплаты государственной пошлины). Для этого лицо должно обладать определенной имущественной самостоятельностью, во многом зависящей от полноценного участия лица в имущественных отношениях, которое начинается с достижения возраста полной гражданско-правовой дееспособности – восемнадцати лет.

Представляется, что направление жалобы в досудебном порядке в соответствии с действующим законодательством менее формализовано, чем

обращение с административным исковым заявлением в суд, и поэтому более адаптировано для несовершеннолетних граждан, а также граждан, признанных недееспособными (ограниченно дееспособными). Во-первых, жалоба может быть направлена в устной форме в ходе личного приема, что может существенно упростить взаимодействие гражданина с должностным лицом и получение последним информации, необходимой для объективного рассмотрения жалобы и (в случае наличия соответствующих оснований) принятия мер по защите (восстановлению) прав гражданина. Во-вторых, объем требований к содержанию письменной жалобы (статья 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») намного меньше, чем объем требований к административному исковому заявлению (статья 125 КАС РФ). По сути законодателем установлены минимальные содержательные требования к жалобе, необходимые для определения заявителя, адресата жалобы и сути жалобы. Представляется, что во многих случаях эти требования могут быть соблюдены и гражданами, не обладающими полной дееспособностью. Наконец, направление жалобы может быть осуществлено посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оно не требует уплаты государственной пошлины, что освобождает лицо, обращающееся с жалобой, от существенных материальных издержек.

На наш взгляд, указанные обстоятельства дают основания полагать, что круг физических лиц, обладающих правом на досудебное обжалование, не должен быть ограничен по признаку возраста или наличия статуса недееспособного (ограниченно дееспособного) гражданина. Представляется, что уполномоченные органы (должностные лица) должны принимать к рассмотрению все жалобы (в устной форме, на бумажном носителе или в форме электронного документа), если они соответствуют требованиям к форме и содержанию, вне зависимости от возраста заявителей и наличия либо отсутствия у них статуса недееспособного (ограниченно дееспособного) гражданина.

При этом при поступлении жалоб от несовершеннолетних, недееспособных (ограниченно дееспособных) граждан уполномоченные органы (должностные

лица) при наличии возможности должны привлекать к рассмотрению жалоб законных представителей указанных граждан, а также направлять законным представителям решения по жалобам. Соответствующие обязанности органов (должностных лиц) было бы разумно закрепить на законодательном уровне.

Представляется, что лишение несовершеннолетних и недееспособных (ограниченно дееспособных) граждан права на досудебное обжалование сделало бы крайне затруднительным инициирование запуска правозащитных механизмов со стороны указанных категорий граждан. В соответствии с действующим законодательством по общему правилу самостоятельное обращение в суд для указанных граждан недоступно.

Необходимо отметить, что положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержат запрета на направление жалоб и иных обращений несовершеннолетними, недееспособными, ограниченно дееспособными гражданами. В то же время для полного устранения правовой неопределенности было бы разумно прямо закрепить на законодательном уровне право несовершеннолетних, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан на направление жалоб в досудебном порядке. Вместе с тем пределы реализации данного права не должны распространяться на те категории административно-правовых споров, в которых (исходя из их природы) могут участвовать лишь совершеннолетние дееспособные граждане.

Таким образом, в круг субъектов права на досудебное обжалование представляется возможным включить всех физических лиц, в том числе, несовершеннолетних, недееспособных, ограниченно дееспособных лиц.

1.3.4. Субъект административной юрисдикции, рассматривающий досудебную жалобу. В силу разнообразия в Российской Федерации субъектов, обладающих властными полномочиями в сфере административной юрисдикции, вопрос об определении круга субъектов, уполномоченных рассматривать жалобы, является одной из актуальных проблем досудебного обжалования. В соответствии с положениями статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» жалобы во внесудебном порядке могут

рассматривать: 1) государственные органы; 2) органы местного самоуправления; 3) должностные лица указанных органов; 4) государственные и муниципальные учреждения, осуществляющие публично значимые функции и их должностные лица; 5) иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностные лица.

Законодательное определение субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать жалобы, порождает *вопрос об определении понятия «организация, осуществляющая публично-значимые функции»*. В условиях отсутствия абстрактного законодательного определения данного понятия либо закрепления перечня организаций, осуществляющих публично значимые функции, правовая неопределенность по этому вопросу была отчасти устранена с помощью правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. В.Ю. Синюгин на основе анализа судебных актов Конституционного Суда сформулировал достаточно широкий перечень субъектов, осуществляющих публично-значимые функции: 1) адвокаты; 2) нотариусы; 3) арбитражные управляющие, в том числе саморегулируемые организации арбитражных управляющих; 4) политические партии; 5) коммерческие банки, принявшие на себя обязательства по осуществлению государственной финансовой поддержки; 5) аудиторские организации, действующие по полномочию государства; 6) аттестационные комиссии; 7) избирательные комиссии; 8) третейские суды; 9) государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения¹.

Согласно положениям, изложенным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П, возложение на различные организации обязанности по осуществлению публично-правовых функций возможно только в соответствии с федеральным законом. В указанном Постановлении отмечается, что обязанность по рассмотрению обращений, равно как и порядок их рассмотрения, должны быть установлены четко и определенно;

¹ Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 26.

однако универсальное правовое регулирование рассматриваемого вопроса на законодательном уровне отсутствует.

Отсутствие легального определения понятия «организации, осуществляющие публично-значимые функции» обусловило возникновение на практике случаев необоснованного привлечения должностных лиц к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного положениями статьи 5.59. КоАП РФ. Речь идет о казусах, при которых должностные лица коммерческих юридических лиц (например, управляющих компаний) привлекались к ответственности в связи с тем, что суды первой инстанции признавали деятельность указанных юридических лиц публично значимой, и, исходя из этого, полагали, что должностные лица этих юридических лиц несут обязанности по рассмотрению обращений граждан. Указанная позиция судов прямо противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 27 июня 2017 г. № 1361-О¹, согласно которой обязанность по рассмотрению обращений граждан не может быть распространена на гражданско-правовые отношения между гражданами и юридическими лицами, в том числе, созданными публично-правовыми образованиями. Решения о привлечении к административной ответственности по таким делам отменялись Верховным Судом Российской Федерации по причине отсутствия в действиях должностных лиц состава административного правонарушения².

Установление круга субъектов, обладающих правом рассматривать жалобы, по сути означает установление границ реализации права на обжалование. Право на

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 88-АД18-2 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 88-АД18-3 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2019 г. № 88-АД19-1 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2019 г. № 48-АД19-2 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2019 г. № 88-АД19-2 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

обращение с жалобой, как и другие права и свободы человека и гражданина, которые могут быть ограничены, подлежат ограничению только в соответствии с федеральным законом (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации). Таким образом, на наш взгляд, неопределенность по вопросу установления смысла термина «организация, осуществляющая публично-значимые функции» порождает возможность для необоснованного возложения на ту или иную организацию обязанности по рассмотрению обращений (в том числе, жалоб). Определение данного термина на уровне судебной практики, как представляется, не решает полностью эту проблему, поскольку вряд ли можно установить обоснованный и исчерпывающий перечень организаций, осуществляющих публично-значимые функции, путем их казуального указания в различных судебных актах.

Вместе с тем в современной научной доктрине также не сформировалось общепризнанное понимание термина «организации, осуществляющие публично-значимые функции». Определение этого понятия неразрывно связано с необходимостью выяснения смысла категории «публичная значимость», а также возможности ее применения к организациям, осуществляющим тот или иной вид экономической или иной деятельности.

На наш взгляд, категория «публичная значимость» применительно к деятельности тех или иных организаций или должностных лиц имеет оценочный характер. Определенную ценность для общества представляет деятельность всех организаций и должностных лиц, не противоречащая действующему законодательству. Деятельность любой организации удовлетворяет те или иные потребности определенного или неопределенного круга лиц – а значит, ее результаты представляют некоторую общественную ценность. Вопрос заключается в объективной оценке этой деятельности с позиций интересов общества, которая не представляется легко решаемой задачей.

Таким образом, категория «публичная значимость» по отношению к деятельности организаций всех форм собственности представляется оценочной. В этом и заключается ее главный недостаток, который, на наш взгляд, дает основания

полагать, что данная категория не должна использоваться при определении круга субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать жалобы в досудебном порядке.

В то же время обозначенная позиция не предполагает, что физические и юридические лица, взаимодействующие с организациями всех форм собственности, утратят доступ к возможности досудебного урегулирования споров. Решение данной проблемы, на наш взгляд, может заключаться *в развитии претензионного порядка разрешения споров с организациями, не являющимися государственными или муниципальными органами.*

Конечно, остается актуальным замечание о том, что в российском законодательстве отсутствует единые требования к содержанию претензий, а существующие претензионные процедуры урегулированы множеством законодательных и подзаконных актов¹. Вместе с тем необходимо отметить, что в России действовал акт, содержащий единые правила претензионной процедуры урегулирования споров – Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 24 июня 1992 г. № 3116-1 «Об утверждении Положения о претензионном порядке урегулирования споров»². Несмотря на определенную лаконичность данного документа, он содержал в себе основные требования к процедуре претензионного урегулирования спора: требования к форме и содержанию претензии, срок рассмотрения претензии (30 дней со дня ее получения), требования к форме и содержанию ответа на претензию и др. Однако со вступлением в силу 1 июля 1995 года АПК РФ указанное Постановление утратило силу, и претензионный порядок разрешения споров остался без унифицированного регулирования.

Вплоть до 2013 года вопрос о порядке рассмотрения обращений граждан в те или иные организации, не относящиеся к государственным органам или органам местного самоуправления, оставался открытым. Только в мае 2013 года положения

¹ См.: Суворов Д.А. Претензионный и иной досудебный порядок в системе альтернативных форм рассмотрения спора // Юридический мир. 2006. № 7. С. 37.

² Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 24 июня 1992 г. № 3116-1 «Об утверждении Положения о претензионном порядке урегулирования споров» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. С. 1791.

части 4 статьи 1 и части 1 статьи 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан были дополнены указанием на то, что действие данного Федерального закона распространяется на организации, осуществляющие публично-значимые функции. Нельзя не отметить, что указанное изменение правового регулирования было осуществлено на основании уже упомянутого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П, в пункте 3 резолютивной части которого содержалось предписание об урегулировании гарантий рассмотрения обращений государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично-значимые функции.

В то же время представляется, что выбранный способ восполнения данного пробела вряд ли можно считать удачным. Законодатель пошел по наиболее простому пути, распространив на широкий круг организаций различных форм собственности действие уже существующей правовой процедуры рассмотрения обращений, обозначив данные организации термином «организации, осуществляющие публично-значимые функции», не определив значение данного термина.

При этом, как представляется, не были учтены два значительных отличия споров между гражданами и государственными (муниципальными) органами и споров между гражданами и организациями: 1) в первой категории споров одной из сторон всегда является субъект, наделенный властными полномочиями, а во второй такой субъект может отсутствовать; 2) в досудебном обжаловании не допускается направление жалобы в орган (должностному лицу), акт которого обжалуется, в то время как в отношениях с организациями это правило не всегда выполнимо (особенно, если речь идет об организации частной формы собственности).

Исходя из этих соображений, а также оценочного характера понятия «организация, осуществляющая публично-значимые функции», представляется, что наиболее оптимальным вариантом установления порядка разрешения споров с организациями различных форм собственности будет именно претензионная

процедура. Данная процедура позволит уравнивать статус гражданина и организации, в которую направлена претензия, а также окончательно разграничить административно-правовой институт досудебного обжалования и институт претензионного урегулирования споров. При этом, конечно же, необходимо согласиться с тем, что общая процедура претензионного урегулирования споров должна быть урегулирована одним нормативным правовым актом¹, предпочтительно – федеральным законом.

Таким образом, на наш взгляд, в круг субъектов, рассматривающих жалобы в досудебном порядке, должны входить государственные органы, не относящиеся к судебной системе, органы местного самоуправления, а также должностные лица указанных органов.

1.3.5. Дефиниция понятия «досудебная жалоба». Обобщая положения, сформулированные в рамках настоящего параграфа, мы считаем возможным выделить следующие признаки жалобы, рассматриваемой в досудебном порядке:

1) предмет жалобы представляет собой требование, предметом которого является защита (восстановление) прав, свобод и законных интересов, а также устранение недостатков в государственном управлении;

2) субъектами права на обжалование являются физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства), их объединения, в том числе, юридические лица – субъекты, не обладающие властными полномочиями;

3) субъектами административной юрисдикции в сфере досудебного обжалования являются государственные органы, органы местного самоуправления, а также должностные лица данных органов – уполномоченные законом субъекты административной юрисдикции, не относящиеся к судебной власти.

Таким образом, досудебная жалоба представляет собой *требование субъекта, не обладающего властными полномочиями, о защите (восстановлении)*

¹ См.: Суворов Д.А. Указ. соч. С. 37.

прав, свобод и законных интересов и (или) устранении недостатков в государственном управлении, направляемое в устной, письменной или электронной форме уполномоченному законом субъекту административной юрисдикции, не относящемуся к судебной власти.

1.3.6. Развитие досудебной жалобы в условиях информационных технологий. В условиях стремительного распространения цифровых технологий все большую актуальность приобретает развитие новых способов коммуникации между государственными органами, органами местного самоуправления и гражданами. Пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 более остро поставила вопрос об организации дистанционных средств взаимодействия между государством, с одной стороны, и гражданами (организациями), с другой. Актуален этот вопрос и для досудебных процедур обжалования.

Анализ статистических данных по работе с обращениями в ряде органов исполнительной власти (МВД России¹, ФСО России², Росфинмониторинг³, Рослесхоз⁴, Минпромторг России⁵, Минтруд России⁶, Роскомнадзор⁷, Росстат⁸, Росрезерв⁹) за последние два года показывает, что в первое полугодие 2020 года около 50 % обращений, поступивших в указанные органы, были направлены в форме электронного документа. При этом в ряде органов (ФСО России, Росфинмониторинг, Рослесхоз, Минтруд России, Роскомнадзор, Росстат, Росрезерв¹⁰) в первом полугодии 2020 года наблюдалось преобладание количества

¹ Обзоры обращений в МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Department_deloproizvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obrashhenij (дата обращения 19.08.2020).

² Статистика Archives - ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ОХРАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. URL: <http://fso.gov.ru/archives/category/stat/> (дата обращения 29.08.2020 г.).

³ Росфинмониторинг - Обзоры обращений граждан. URL: <http://www.fedsfm.ru/citizen/reception/request-review> (дата обращения 19.08.2020).

⁴ ИТОГИ РАБОТЫ РОСЛЕСХОЗА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН - ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА. URL: <http://rosleshoz.gov.ru/statements/report> (дата обращения 19.08.2020).

⁵ Сайт Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. URL: https://minpromtorg.gov.ru/open_ministry/treatment/orders/ (дата обращения 19.08.2020).

⁶ Обзоры обращений граждан. URL: <https://mintrud.gov.ru/reception/reviews> (дата обращения 19.08.2020).

⁷ Роскомнадзор - Обзор обращений граждан. URL: <https://rkn.gov.ru/treatments/p436/> (дата обращения 19.08.2020).

⁸ Обзор обращений граждан. URL: <https://rosstat.gov.ru/obzor-obrashcheniy> (дата обращения 19.08.2020).

⁹ Отчеты о работе с обращениями граждан. URL: https://rosrezerv.gov.ru/feedback/Otcheti_o_rabote_s_obrashhenijami_grazhd (дата обращения 19.08.2020).

¹⁰ Выбор данных органов для анализа динамики направления жалоб в форме электронного документа был обусловлен полнотой и актуальностью статистических данных на сайтах данных органов.

обращений в форме электронного документа над количеством обращений в письменной и устной форме. В целом, применительно к указанным органам исполнительной власти, можно отметить, что за два последних года удельная доля обращений в форме электронного документа в общем числе обращений выросла с 34,9 % до 49,6 %. При этом высокие темпы роста удельной доли обращений в форме электронного документа наблюдаются именно в 2020 году (по сравнению со вторым полугодием 2019 года) – это можно объяснить необходимостью дистанционного взаимодействия граждан с государственными органами в условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19¹.

Во многом распространение электронной формы жалобы обусловлено созданием онлайн-форм для подачи жалоб. Анализ 72 официальных интернет-порталов федеральных органов исполнительной власти показывает, что по состоянию на август 2020 года электронная онлайн-форма для подачи жалоб отсутствовала лишь на порталах двух ведомств (Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, а также Россельхознадзор)².

Данные обстоятельства говорят о том, что определенная организационная основа для цифровизации направления жалоб в органы исполнительной власти на федеральном уровне создана. Вместе с тем в настоящее время система направления жалоб в форме электронного документа в настоящее время затруднена тем, что для подачи жалоб в электронной форме гражданам необходимо обращаться к различным интернет-порталам, заполнять различные формы, которые различаются своим дизайном и интерфейсом и даже требованиями к объему и содержанию жалобы, а также прилагаемым к ней электронным документам.

Так, например, электронные формы направления жалоб на официальных интернет-порталах Рособнадзора³ и ФАДН России⁴ содержат ограничение по объему содержательной части обращения (не более 2000 знаков). Такое

¹ См.: Приложение 1.

² См.: Приложение 2.

³ Электронная приемная Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. URL: http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/open_government/reception/ (дата обращения 08.08.2020).

⁴ Сайт Федерального агентства по делам национальностей. URL: <http://fadn.gov.ru/reception/appeals/new> (дата обращения 08.08.2020).

ограничение не предусмотрено положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Ограничение объема направляемого обращения присутствует также на онлайн-формах 31 федерального органа исполнительной власти. Однако этим требования и ограничения в отношении жалоб в электронной форме, не предусмотренные законом, не исчерпываются. На официальных интернет-порталах отдельных федеральных органов исполнительной власти от граждан требуется указание дополнительных персональных данных (социальное положение, домашний адрес заявителя, пол заявителя, место отправления обращения и др.), или же отсутствует возможность направления материалов для обоснования доводов, изложенных в жалобе в форме электронного документа¹.

Однако отсутствие централизации электронной формы подачи жалоб – это лишь внешняя сторона затруднений, которые препятствуют развитию цифровизации взаимодействия между гражданами и органами исполнительной власти. Нельзя не отметить и то, что система федеральных органов исполнительной власти характеризуется сложностью и разветвленностью, и для оперативного направления жалобы в компетентный орган гражданин должен обладать существенными правовыми знаниями, позволяющими ему правильно определить ведомство, которое уполномочено рассмотреть его вопрос. Представляется, что данное обстоятельство не может способствовать упрощению взаимодействия граждан, организаций с государственными органами и популяризации досудебного обжалования как способа разрешения административно-правовых споров.

Обобщая вышесказанное, можно прийти к выводу о том, что развитие электронной формы досудебной жалобы в настоящее время осложняется наличием двух основных проблем: 1) система направления жалоб в форме электронного документа децентрализована, что порождает различные условия для обращения с жалобами на интернет-порталах государственных органов; 2) правильное определение гражданином органа, в компетенцию которого входит

¹ См.: Приложение 2.

рассмотрение жалобы, требует наличия у гражданина существенных правовых знаний, что усложняет процесс оперативного взаимодействия широкого круга граждан и государственных органов.

Данными обстоятельствами во многом объяснима инициатива Минкомсвязи России по централизации направления жалоб в органы исполнительной власти в форме электронного документа, нашедшая отражение в прессе в июне 2020 года. Минкомсвязи России подготовило законопроект, согласно которому предполагается адаптировать Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)¹ (далее – ЕПГУ) под централизованное направление жалоб и иных обращений в форме электронного документа².

Представляется возможным поддержать идею централизации направления жалоб в форме электронного документа. Реализация данной инициативы может позволить существенно упростить подачу гражданами жалоб, поскольку им не придется самим определять орган, обладающий компетенцией по рассмотрению их жалобы. Более того, электронная форма подачи жалобы может существенно снизить вероятность оставления жалобы без рассмотрения по формальным признакам, если в электронной форме жалобы будут содержаться обязательные реквизиты, указание которых будет являться обязательным условием принятия интернет-порталом жалобы в форме электронного документа.

В то же время необходимо отметить, что крайне важное значение для упрощения порядка взаимодействия между гражданами и государством имеет практическое воплощение идеи о централизации электронного направления жалоб. *В связи с этим, мы считаем, что централизация направления жалоб в форме электронного документа на базе ЕПГУ действительно упростит взаимодействие государства и граждан только при выполнении трех условий, которые будут раскрыты далее.*

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 44. С. 6274.

² См.: Жалобы пойдут в одно место. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4396978> (дата обращения 08.08.2020).

Первое условие – это распространение электронного формата оказания государственных услуг среди большинства граждан России. Необходимо отметить, что полноценное использование возможностей ЕПГУ возможно только при условии регистрации гражданина в Единой системе идентификации и аутентификации (далее – ЕСИА) и наличия подтвержденной учетной записи в данной системе. На июнь 2020 года подтвержденную учетную запись в ЕСИА имеют 69,5 миллионов человек при общей численности населения России в 146,8 миллионов человек¹. Как справедливо отмечают исследователи², Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»³ содержал важный целевой показатель цифровизации государственного управления – доля граждан, получающих государственные услуги в электронной форме, должна была составлять не менее 70 %. Однако, если руководствоваться вышеприведенными оценками численности граждан, имеющих подтвержденные учетные записи в ЕСИА, то можно прийти к выводу о том, что в полном объеме пользоваться возможностями ЕПГУ может только 47,6 % граждан России.

В то же время анализ официальных интернет-порталов федеральных органов исполнительной власти показывает, что по состоянию на август 2020 года практически на всех порталах существует возможность направления жалобы в форме электронного документа без регистрации в ЕСИА или каких-либо других информационных системах. Исключение составляет лишь интернет-портал ФМБА России⁴ – чтобы подать через него жалобу, необходима регистрация в ЕСИА.

Таким образом, централизация направления жалоб на базе ЕПГУ требует расширения охвата ЕСИА – в противном случае существенная доля граждан будет лишена имеющейся в настоящее время возможности направлять жалобы в электронной форме. Очевидно, что регистрация в ЕСИА широкого круга граждан,

¹ Жалобы пойдут в одно место. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4396978> (дата обращения 08.08.2020).

² См.: Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Клочкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. С. 9.

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. С. 2338.

⁴ Сайт Федерального медико-биологического агентства. URL: <http://appeal.fmbaros.ru/Home/LoginEsia#> (дата обращения 08.08.2020).

относящихся к различным социальным категориям (например, граждане пенсионного возраста, граждане, проживающие в труднодоступных и малонаселенных местностях) займет значительное количество времени. Представляется, что ориентиром для централизации подачи жалоб в форме электронного документа должно стать выполнение требования, отраженного в вышеупомянутом Указе Президента от 7 мая 2012 года (доля граждан, получающих услуги в электронной форме, должна составить не менее 70 % во всех субъектах Российской Федерации).

Второе условие – регламентация и организация контроля в области соблюдения правил и сроков принятия, перенаправления в компетентный орган, регистрации, рассмотрения жалоб и направления решений по жалобам, которые предполагается подавать посредством ЕПГУ. В условиях, когда гражданин напрямую контактирует не с конкретным должностным лицом, принимающим жалобу, а с интернет-порталом, гражданину будет достаточно сложно установить должностных лиц, несущих персональную ответственность за правильную и своевременную регистрацию жалоб или их перенаправление в компетентный орган, а также своевременное направление решения по жалобе.

Поэтому, как представляется, централизация электронного направления жалоб на базе ЕПГУ потребует: 1) установления жестких сроков всех стадий процедуры обжалования (принятие, регистрация, перенаправление, рассмотрение жалоб и принятие решений по жалобам, а также направления решения по жалобе); 2) регламентация на законодательном уровне основ ведомственного контроля в части соблюдения процедуры обжалования. Практическая реализация данных положений могла бы быть воплощена в виде установления ряда законодательных требований, общих для всех процедур досудебного обжалования. Во-первых, это требование о необходимости направления гражданину уведомлений (на адрес электронной почты, указанный в форме жалобы, а также в личный кабинет пользователя ЕПГУ) о принятии, регистрации жалобы (либо отказе в регистрации), перенаправлении жалобы (с указанием конечного адресата жалобы), а также принятии решения по жалобе. При этом на законодательном уровне должны быть

установлены жесткие сроки направления данных уведомлений – отсутствие уведомления или нарушение сроков его направления будет свидетельствовать о нарушении порядка обжалования. Необходимо еще раз отметить, что в действующем законодательстве за нарушение порядка рассмотрений обращений (в том числе жалоб) положениями статьи 5.59. КоАП РФ установлена административная ответственность.

В свою очередь, на законодательном уровне целесообразно установление требования об определении государственным органом (органом местного самоуправления) должностных лиц, несущих персональную ответственность за соблюдение правил и сроков принятия, регистрации, перенаправления жалоб, а также направления решений по жалобам. Информация о рабочих телефонах и адресах электронной почты указанных должностных лиц должна указываться на интернет-странице онлайн-формы для подачи жалобы, а также в уведомлениях о принятии, регистрации, перенаправлении, принятии решения по жалобе. В таком случае у граждан будет возможность защитить свои права при нарушении порядка обжалования, а также инициировать привлечение к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении процедуры обжалования.

Третье условие – систематизация законодательства о досудебном обжаловании и унификация основных требований к форме и содержанию жалоб. В настоящее время рассмотрение отдельных категорий жалоб регулируется нормативными правовыми актами, устанавливающими разные требования как к форме и содержанию жалоб, так и к порядку и срокам их рассмотрения. Представляется, что процессы централизованной подачи жалоб, их регистрации, направления решений по жалобам потребуют создания единой правовой основы. Таким образом, для обеспечения централизации электронного направления жалоб было бы целесообразно сначала систематизировать действующее законодательство о досудебном обжаловании¹.

¹ Более подробно вопросы целесообразности систематизации законодательства о досудебном обжаловании и возможных вариантах ее реализации рассмотрены в параграфе 2.3. настоящего исследования.

Решение данных вопросов объединено одной целью – упрощением взаимодействия граждан и уполномоченных органов (должностных лиц) при направлении жалоб в форме электронного документа. Без расширения доступа граждан к электронному формату оказания государственных услуг (и, как следствие информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») для широкого круга лиц направление жалоб в электронной форме будет недоступно. Если не будет создана открытая и прозрачная система ведомственного контроля в сфере направления жалоб в электронной форме, возможности граждан эффективно защищать свои права при нарушении порядка и сроков досудебного обжалования будут существенно ограничены. Наконец, если правила досудебного обжалования будут рассредоточены по множеству законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, то восприятие гражданами порядка направления жалоб в электронной форме и их рассмотрения будет затруднено необходимостью обращения к положениям множества правовых источников. Именно поэтому представляется, что данные проблемы должны рассматриваться и разрешаться комплексно.

В то же время указанные выше проблемы представляются разрешимыми и не влияют на общую целесообразность развития электронной формы направления жалоб и ее популяризации среди граждан. При этом в целях упрощения взаимодействия граждан и государственных (муниципальных) органов направление жалобы в форме электронного документа должно осуществляться на базе единого интернет-портала (этим порталом может быть и действующий в настоящее время Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)). Вместе с тем у граждан должна сохраняться возможность обращения с жалобами в устном или письменном виде.

Глава 2. Совершенствование правового регулирования досудебного обжалования

§ 2.1. Внесудебное обжалование: расширение гарантий защиты прав лиц, обращающихся с жалобами

2.1.1. Направления совершенствования внесудебного (административного) обжалования. Внесудебное (административное) обжалование является самым крупным по объему нормативного материала субинститутом досудебного обжалования. Внесудебные процедуры обжалования могут служить действенным способом защиты (восстановления) прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. И несмотря на то, что рассмотрение отдельных категорий жалоб рассматривается по специальной процедуре, большинство федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления осуществляют деятельность по разрешению жалоб именно по общей процедуре, установленной положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Поэтому в настоящем исследовании мы сосредоточимся на проблемах общей процедуры внесудебного (административного) обжалования.

Представляется возможным выделить некоторые направления совершенствования внесудебного (административного) обжалования, реализация которых, на наш взгляд, может, приблизить досудебное обжалование к гражданам, расширить возможности граждан по обоснованию своей позиции по жалобам. В настоящем параграфе *мы считаем необходимым выделить следующие направления совершенствования внесудебного (административного) обжалования:*

- 1) обеспечение участия граждан в рассмотрении жалоб;*
- 2) доказательства во внесудебном обжаловании;*
- 3) бремя доказывания во внесудебном обжаловании.*

2.1.2. Обеспечение участия граждан в рассмотрении жалоб. Во многом доверие со стороны граждан к той или иной процедуре обжалования обуславливается ее открытостью. Возможность гражданина довести свои доводы непосредственно до должностного лица, рассматривающего жалобу, может служить действенным средством для защиты субъективных прав. Неслучайно в Рекомендации Rec (2001) 9 Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2001 г. об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами указано, что одной из целей применения альтернативных способов урегулирования административно-правовых споров является приближение административных органов к общественности¹. Мы полагаем, что этими обстоятельствами обусловлена *целесообразность предоставления гражданину возможности присутствовать и быть заслушанным при рассмотрении жалобы.*

Лица, направляющие жалобы, в соответствии с действующим законодательством не обладают безусловным правом на участие в рассмотрении всех категорий жалоб. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» государственный орган или должностное лицо в случае необходимости обеспечивают рассмотрение обращения с участием гражданина. Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 17 ноября 2009 г. № 1495-О-О², положения пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» сами по себе не исключают личное участие гражданина в рассмотрении обращения. Более того, Первый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 19 сентября 2014 г. по делу № А43-22717/2013 пришел к выводу о том, что привлечение лица,

¹ Рекомендация Rec (2001) 9 Комитета министров Совета Европы 5 сентября 2001 г. об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами (принята Комитетом министров 5 сентября 2001 года на 762-м заседании на уровне постоянных представителей) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 106-127.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2009 г. № 1495-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балакишеева Валерия Ибрагимовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 5, 10, 11 и 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также статей 256 и 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

обратившегося с жалобой, к проверке обстоятельств дела является правом, а не обязанностью должностного лица, рассматривающего жалобу¹.

Положения инструкций по работе с обращениями граждан, действующих в различных ведомствах, также оставляют решение вопроса об участии лица, обратившегося с жалобой, на усмотрение должностного лица, рассматривающего жалобу. Лишь в отдельных инструкциях конкретизированы возможные формы участия гражданина в рассмотрении жалобы. Наибольшей гибкостью, на наш взгляд, в этом плане отличается Инструкция об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденная Приказом Росреестра от 26 августа 2015 г. № П/450². В соответствии с пунктом 52 данной Инструкции ответственный исполнитель, работающий с обращением гражданина, может провести с гражданином личную беседу или запросить у гражданина дополнительную информацию по телефону.

Представляют интерес и формы взаимодействия с гражданами при рассмотрении обращений, установленные положениями Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности, утвержденной Приказом ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463³. В соответствии с пунктом 15 данной Инструкции автор обращения может быть приглашен по взаимной договоренности, либо беседа с ним может быть организована по месту жительства, работы, учебы.

Но несмотря на то, что в отдельных ведомственных инструкциях по работе с обращениями граждан наблюдается некоторая конкретизация положений пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», подзаконное регулирование не решает проблему

¹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 19 сентября 2014 г. по делу № А43-22717/ // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Приказ Росреестра от 26 августа 2015 г. № П/450 «Об утверждении Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 46. С. 41.

³ Приказ ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности» // Российская газета. 2013. № 273.

доступа граждан к рассмотрению обращений, в том числе жалоб, поскольку решение этого вопроса остается в сфере усмотрения того или иного должностного лица. Такая ситуация вполне объяснима, поскольку инструкции по работе с обращениями граждан должны приниматься в строгом соответствии с положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Более того, на подзаконном уровне предоставление гражданам дополнительных гарантий реализации права на обращение не предусмотрено. Дополнительные гарантии права на обращение могут быть предусмотрены только положениями законов субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Однако и на уровне регионального законодательства вопрос о доступе граждан к рассмотрению обращений в настоящее время не решен. Ни в одном из действующих законов субъектов Российской Федерации, регулирующих рассмотрение обращений, не содержится положений, которые предоставляли бы гражданину возможность присутствовать при рассмотрении его обращения, если он изъявляет такое желание, так же, как не установлены и реальные формы реализации такой возможности.

Не регламентируется региональным законодательством и порядок вызова гражданина на рассмотрение жалобы. В качестве исключения можно упомянуть лишь утратившее силу Постановление Администрации Псковской области от 3 декабря 2010 г. № 480¹, положениями которого была предусмотрена возможность в случае необходимости вызвать гражданина для личной беседы по телефону, факсу, посредством использования электронных средств связи, почтой и другими способами, не позднее чем за 5 дней до назначенной даты проведения личной беседы.

¹ Постановление Администрации Псковской области от 3 декабря 2010 г. № 480 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан в Администрации Псковской области» // Псковская правда. 2010. № 272.

Таким образом, и в соответствии с федеральным и региональным законодательством, и в соответствии с подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти вопрос об участии лица, направившего жалобу, решается по усмотрению органа или должностного лица, что позволяет отказать гражданину в рассмотрении жалобы в его присутствии. В этом случае лица, обратившиеся с жалобой, не смогут лично давать пояснения по существу доводов, изложенных в жалобе, а также предоставлять дополнительные документы при рассмотрении жалобы.

В законодательстве же некоторых зарубежных государств вопрос об участии лица, направившего жалобу, в ее рассмотрении, решен несколько иначе. Так, в соответствии с § 71 Закона ФРГ об административных судах, если принятие административного акта повлекло обременение для заинтересованного лица, то это лицо должно быть заслушано в ходе досудебного рассмотрения жалобы¹. При определенных условиях допускает заслушивание заявителя и статья 22 Закона КНР «Об административном пересмотре» – мнение заявителя может быть заслушано по его же требованию или по инициативе правового управления органа, осуществляющего рассмотрение заявления об административном пересмотре².

В законодательстве ряда государств постсоветского пространства также нашло отражение закрепление права гражданина изложить доводы должностному лицу, рассматривающему жалобу. В качестве примеров можно привести Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»³ (пункт 3 части 1 статьи 14), Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»⁴ (пункт 2 статьи 14), Закон

¹ Административно-процессуальное право Германии / сост., предисл. и вступ. ст. В. Бергманн; пер. с нем. В.Н. Гиреева. М.: Инфотропик Медиа, 2013. С. 126.

² Закон КНР «Об административном пересмотре». URL: https://chinalaw.center/administrative_law/china_administrative_review_law_revised_2017_russian/ (дата обращения 15.02.2020).

³ Закон Кыргызской Республики от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202100/80?mode=tekst> (дата обращения 20.08.2020).

⁴ Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2020 г.). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30086115#pos=162;-56 (дата обращения 20.08.2020).

Республики Таджикистан «Об обращениях граждан»¹ (статья 7), Закон Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц»² (статья 21), Закон Туркменистана «Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения»³ (статья 10).

В отечественной юридической науке также находили отражение предложения, касающиеся наделения лиц, обращающихся с жалобами, правом на участие в рассмотрении жалоб. М.В. Аракелова и И.А. Хаванова полагают, что лицам, обращающимся с жалобами в налоговые органы, должно быть предоставлено право участвовать в рассмотрении жалоб⁴. М.В. Костенников считает, что лицам, обжалующим акты таможенных органов, должно быть предоставлено право участвовать в исследовании и предоставлении доказательств, собранных по жалобе⁵. О.В. Гречкина полагает, что приоритетные направления демократизации административно-юрисдикционного процесса «не исключают право лица принимать участие в рассмотрении жалобы»⁶.

На наш взгляд, демократизация института обжалования не исключает, а скорее предполагает *предоставление гражданам права участвовать в рассмотрении всех категорий жалоб, причем это право должно быть закреплено на уровне федерального закона, как и порядок его реализации*. Можно привести некоторые аргументы в поддержку данной позиции.

Во-первых, далеко не всегда гражданин может самостоятельно изложить доводы по жалобе в полном объеме в письменном виде. При составлении жалобы могут упущены некоторые важные обстоятельства или документы, которые могут существенно повлиять на принятие решения по жалобе. Некоторые доводы,

¹ Закон Республики Таджикистан «Об обращениях граждан». URL: <https://www.medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02524-gu.pdf> (дата обращения 20.08.2020).

² Закон Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц». URL: <https://lex.uz/docs/2509998#2510233> (дата обращения 20.08.2020).

³ Закон Туркменистана об обращениях граждан и порядке их рассмотрения. URL: <http://ngo-turkmenistan.org/library/legislation/laws/zakon-turkmenistana-ob-obrashcheniyah-grajdan-i-poryadke-ih-rassmotreniya/> (дата обращения 20.08.2020).

⁴ См.: Аракелова М.В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 9; Хаванова И.А. Правовое регулирование досудебного обжалования в налоговых правоотношениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 9. С. 10.

⁵ Костенников М.В. Производство по жалобам в административной деятельности таможенных органов: монография. М.: Издательство Российской таможенной академии, 2009. С. 35.

⁶ Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 203.

содержащиеся в письменной жалобе, могут нуждаться в дополнительном пояснении их содержания. Более того, в процессе диалога гражданина с должностным лицом, рассматривающим жалобу, могут вскрыться дополнительные обстоятельства, которые способны оказать влияние на решение по жалобе. Участие гражданина в рассмотрении жалобы может прояснить неопределенность в отдельных обстоятельствах, связанных с жалобой, что будет способствовать принятию объективного решения.

Во-вторых, участие гражданина в рассмотрении жалобы позволяет ему участвовать в исследовании документов и иных материалов, связанных с жалобой. Едва ли заочное рассмотрение жалобы во всех случаях позволит гражданину быть уверенным в том, что должное лицо, рассмотревшее жалобу, полно и всесторонне исследовало все обстоятельства, имеющие отношения к существу жалобы. В то же время, участвуя в рассмотрении жалобы, гражданин может иметь возможность лично убедиться в том, что все доводы и материалы, представленные им, подверглись объективной оценке.

Более того, участие в рассмотрении жалобы позволит гражданину вступить в прямую дискуссию с должностным лицом юрисдикционного органа – тем самым, рассмотрение жалобы превратится из формальной процедуры, связанной с направлением заявителю ответа на обращение в способ активного отстаивания гражданами своих прав и свобод. В связи с этим мы не можем не обратиться к справедливому замечанию И.Ш. Килясханова о том, что суть нового подхода к проблеме реализации прав и свобод граждан «должна заключаться в «оживлении» роли гражданина в отстаивании своих прав, свобод и законных интересов»¹. На наш взгляд, эта мысль остается актуальной и в настоящее время. Предоставление гражданам права на участие в рассмотрении жалоб может «активизировать» роль граждан в защите их прав, которая при заочном рассмотрении жалобы во многом сводится исключительно к инициированию начала процедуры внесудебного обжалования.

¹ Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1997. С. 5.

В-третьих, посредством участия в рассмотрении жалобы гражданин может реализовать некоторые гарантии права на обжалование, предусмотренные действующим законодательством. Так, при рассмотрении жалобы гражданин мог бы реализовать право на ознакомление с материалами по жалобе, предусмотренное пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Вместе с тем, присутствуя на рассмотрении жалоб, гражданин может предоставить дополнительные материалы в обоснование своих доводов (данное право предоставлено гражданам в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Отметим, что в настоящее время механизм реализации этих гарантий законом не урегулирован.

Наконец, личное участие гражданина в рассмотрении жалоб вполне может вписываться в круг интересов государственных органов и должностных лиц. При непосредственном взаимодействии гражданина и должностного лица могут вскрыться новые случаи нарушения законности, которые, в свою очередь, могут устранены без дальнейшего развития административно-правового спора (что в дальнейшем может обернуться привлечением к ответственности тех или иных должностных лиц).

На наш взгляд, реализация права на участие в рассмотрении жалобы может осуществляться в следующем порядке. Во-первых, лицу, направившему жалобу, должна быть предоставлена возможность участвовать в рассмотрении жалобы в двух случаях – если само лицо, обратившееся с жалобой, требует вызова на рассмотрение, или же по инициативе должностного лица, уполномоченного рассматривать жалобу, для выяснения дополнительных обстоятельств административно-правового спора.

Во-вторых, требование гражданина о вызове на рассмотрение жалобы должно быть заявлено только в самой жалобе, а не в дополнительном заявлении, как предлагает И.А. Хаванова¹. Думается, что такой порядок реализации права на

¹ См.: Хаванова И.А. Указ. соч. С. 10.

участие в рассмотрении жалобы, с одной стороны, предоставит гражданам возможность быть заслушанными должностным лицом, уполномоченным на рассмотрение жалобы, а с другой стороны – обеспечить оперативность рассмотрения жалобы, ведь если гражданин непосредственно при подаче жалобы не изъявил желание присутствовать на ее рассмотрении, его вызов в ходе подготовки к рассмотрению жалобы может занять продолжительное время.

В-третьих, извещение о времени и месте рассмотрения жалобы может осуществляться по контактными данным, оставленным гражданином (почтовый адрес, номер телефона или адрес электронной почты). В таком же порядке должен осуществляться и вызов гражданина на рассмотрение жалобы по инициативе должностного лица. Если же гражданин в жалобе указал способ (электронная почта, почтовая связь, телефон (факс) и контактные данные, по которым возможно его извещение о времени и месте рассмотрения жалобы, он должен быть извещен именно тем способом, который был указан в жалобе. В случае, если гражданин в жалобе заявил требование о вызове на рассмотрение жалобы, однако ни один из возможных способов извещения не позволил довести до гражданина информацию о времени и месте рассмотрения жалобы, на это должно быть указано в решении по жалобе; в таком случае рассмотрение жалобы может осуществляться в отсутствие гражданина, как справедливо полагает Е.И. Мурашова¹.

В-четвертых, рассмотрение жалобы с участием гражданина может быть организовано с использованием видеоконференцсвязи (при этом на адрес электронной почты гражданина в определенный законодательством срок должно прийти уведомление о дате и времени рассмотрения жалобы, а также данные, необходимые для входа в конференцию, на которой будет рассматриваться жалоба). Представляется, что такая форма рассмотрения жалобы может позволить, с одной стороны, обеспечить участие гражданина в исследовании доказательств по жалобе, а с другой – решить проблемы, связанные с обеспечением явки гражданина в орган, в котором рассматривается жалоба, что особенно важно в условиях

¹ Мурашова Е.И. Проблемы доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 53.

географической протяженности Российской Федерации. Более того, рассмотрение жалоб с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» позволит гражданам взаимодействовать с должностными лицами в тех случаях, когда очный контакт будет нести риск для жизни и здоровья неограниченного круга лиц. Представляется, что способ участия в рассмотрении жалобы (в очной форме или посредством видеоконференц-связи) должен быть указан самим гражданином в жалобе (в противном случае этот вопрос должен быть решен по усмотрению органа или должностного лица, рассматривающего жалобу). В то же время в случае, если очное участие в рассмотрении жалобы создает угрозу жизни и здоровью заявителя, должностного лица, рассматривающего жалобу, иных лиц, то рассмотрение жалобы должно быть организовано посредством видеоконференц-связи, о чем должен быть уведомлен гражданин.

Вместе с тем для обеспечения соблюдения сроков рассмотрения жалобы было бы целесообразно закрепить возможность для должностного лица, рассматривающего жалобу, отказать гражданину в возможности участвовать в рассмотрении жалобы, если участие гражданина в рассмотрении жалобы не представляется возможным как в очной форме, так и посредством видеоконференц-связи. Однако на это обстоятельство должно быть указано в решении по жалобе (с подтверждением наличия данных обстоятельств) – в таком случае у гражданина будут гарантии защиты от необоснованного отказа в реализации права на личное участие в рассмотрении жалобы.

В остальных случаях гражданин должен быть извещен о времени, месте и способе рассмотрения жалобы, а жалоба может быть рассмотрена без участия гражданина только если извещение было направлено гражданину указанным в жалобе способом, однако гражданин не явился в орган в установленное время (либо не предпринял мер по участию в рассмотрении жалобы посредством видеоконференц-связи). На эти обстоятельства (а также на сведения, подтверждающие их наличие) должно быть указано в решении по жалобе.

Мы полагаем, что изложенный порядок реализации права на участие в рассмотрении жалобы позволит гражданам довести свою позицию до должностных

лиц, рассматривающих жалобу, без ущерба для оперативности рассмотрения жалобы. Представляется, что изложенные положения должны быть отражены именно на уровне федерального законодательства, поскольку только тогда гарантии доступа граждан к участию в рассмотрении жалоб будут распространяться на все государственные органы и органы местного самоуправления, рассматривающие жалобы в досудебном порядке. Обеспечение доступа граждан к участию в рассмотрении жалоб, во-первых, позволит гражданам довести свою позицию до должностных лиц, рассматривающих жалобы, во-вторых, может способствовать укреплению доверия граждан к государственной власти.

Вместе с тем *право на участие граждан в рассмотрении жалоб, так же, как и иные права, связанные с досудебным обжалованием, должны быть предоставлены представителям граждан и юридических лиц.* Законодателем был оставлен без внимания вопрос о представительстве во внесудебном обжаловании – в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержатся даже упоминания таких слов, как «представитель» или «представительство».

Лишь некоторые инструкции по работе с обращениями граждан фрагментарно регламентируют вопросы представительства во внесудебном обжаловании. В Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (пункт 83) предусмотрена возможность присутствия представителя гражданина или организации на личном приеме при условии предъявления документа, удостоверяющего личность, и доверенности. Возможность направления обращения представителем гражданина или организации предусмотрена также пунктом 6 Инструкции об организации работы с обращениями (запросами) граждан в Федеральном агентстве по делам

национальностей, утвержденной Приказом ФАДН России от 11 марта 2016 г. № 37¹.

Правила представительства при рассмотрении обращений, в том числе жалоб, не регламентированы и региональным законодательством. В Чеченской Республике была предпринята попытка восполнить этот пробел. В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона Чеченской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан в Чеченской Республике»² представительство оформляется в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации. Представляется, что правила оформления доверенности, закрепленные в гражданском законодательстве, могут быть распространены и на досудебное обжалование (для этого представляется целесообразным закрепить соответствующую бланкетную норму).

Права, закрепленные за гражданами в сфере внесудебного обжалования, должны распространяться и на их представителей, а также представителей юридических лиц при рассмотрении жалоб как в федеральных государственных органах, так и в государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. В то же время представляется целесообразным предоставить гражданину или юридическому лицу, которое обращается с жалобой, возможность ограничить осуществление представителем определенных действий, связанных с досудебным обжалованием (например, право на ознакомление с материалами по жалобе, право на отказ от жалобы, право на участие в рассмотрении жалобы), о чем должно быть указано в доверенности.

Таким образом, мы считаем, что целях демократизации института досудебного обжалования и повышения доверия граждан к государственной власти следует предусмотреть право граждан и их представителей на участие в рассмотрении жалоб.

¹ Приказ ФАДН России от 11 марта 2016 г. № 37 «Об организации работы с обращениями (запросами) граждан в Федеральном агентстве по делам национальностей» // Российская газета. 2016. № 117.

² Закон Чеченской Республики от 5 июля 2006 г. № 12-РЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Чеченской Республике» // Вести Республики. 2006. № 56.

2.1.3. Доказательства во внесудебном обжаловании. Открытость процедур обжалования – важное условие для повышения доверия граждан к досудебному порядку рассмотрения жалоб, но даже самая открытая процедура обжалования будет бесполезна для гражданина, если в ней не будут регламентированы правила доказывания. Именно поэтому установление положения о доказательствах в досудебном обжаловании является одним из вопросов, от решения которого напрямую зависит выполнение досудебными процедурами обжалования их правозащитной функции.

Применительно к общему порядку внесудебного обжалования законодатель использует термин «материалы», а не «доказательства». В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в случае необходимости, для подтверждения доводов, приведенных в обращении, гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы, либо их копии. *При этом определение понятия «материалы» или примерный их перечень, требования к данным материалам не установлены.* Неясно относятся ли к материалам, которые могут быть приложены к обращению, только документы, или же к обращению могут быть приложены какие-либо другие предметы. Не регламентирован Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и порядок определения судьбы подлинных документов и иных материалов, приложенных к обращению, после его рассмотрения.

Более того, из положений законодательства неясно, когда приложение к обращению материалов необходимо и есть ли необходимость их предоставления вообще. Данное обстоятельство привело к тому, что на практике возникали случаи необоснованного отказа должностных лиц в рассмотрении обращения по мотивам отсутствия материалов, которые подтверждали бы изложенные в обращении доводы. Данные решения должностных лиц признавались судами не соответствующими закону. Рассматриваемая проблема была отражена в Апелляционном определении Верховного суда Республики Татарстан от 21

сентября 2015 г. по делу № 33-13806/2015¹, а также в Постановлении суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 21 июля 2015 г. по делу № 4-а-353/2015².

Положения инструкций федеральных органов исполнительной власти по работе с обращениями лишь фрагментарно регулируют вопросы, связанные с направлением материалов, приложенных к обращениям. Так, в некоторых ведомствах действуют правила в отношении материалов, прилагаемых к обращениям, направляемым в электронной форме. Например, в соответствии с пунктом 19 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утвержденной Приказом Росгвардии от 9 июня 2017 г. № 170, если обращение направлено в электронной форме (интернет-обращение), то материалы (либо их копии), могут быть направлены как по почте, так и в электронном виде.

В ведомственных инструкциях также можно обнаружить положения, предусматривающие возврат гражданам подлинных материалов, приложенных к обращению, после его рассмотрения. В частности, возврат подлинных материалов, приложенных к обращению, предусмотрен пунктом 3.26. Инструкции по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденной Приказом МЧС России от 31 марта 2015 г. № 145³.

Представляется, что определенного прогресса в установлении положений о материалах, прилагаемых к обращениям, добился региональный законодатель. Статьей 10 Закона Республики Саха (Якутия) «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)»⁴ было введено понятие «доказательства»

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 21 сентября 2015 г. по делу № 33-13806/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 21 июля 2015 г. по делу № 4-а-353/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Приказ МЧС России от 31 марта 2015 г. № 145 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Российская газета. 2015. № 105.

⁴ Закон Республики Саха (Якутия) от 16 октября 2003 г. 83-3 № 155-III «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2003. № 43.

применительно к обращениям гражданам; это понятие было определено как любые фактические данные, на основании которых орган или должностное лицо, рассматривающее обращение гражданина, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования, содержащиеся в обращении гражданина, и иные обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения обращения. Вызывает интерес и то, что в части 5 статьи 10 указанного выше Закона отражена преюдиция: факты, установленные решением суда или приговором, не нуждаются в повторном доказывании при направлении обращения. В то же время региональный законодатель не разрешил вопрос о том, какие виды доказательств могут быть использованы лицами, направляющими обращения.

Таким образом, один из важнейших вопросов внесудебного обжалования, от которого напрямую зависит объективность принятия решения по жалобе – вопрос о материалах, прилагаемых к жалобе, практически не подвергся правовой регламентации как на федеральном, так и на региональном уровне.

Для преодоления правовой неопределенности по вопросу о материалах, прилагаемых к обращению, следует определить понятие «доказательства» и виды доказательств, которые могут быть исследованы при рассмотрении жалоб. На наш взгляд, *во внесудебном обжаловании могут быть использованы только те доказательства, получение и исследование которых не займет много времени, а также не потребует значительных материальных издержек, связанных с транспортировкой и хранением этих материалов.* Думается, что к таким доказательствам могут быть отнесены документы, аудио- и видеозаписи (за основу определения признаков этих материалов могут быть взяты положения статей 70 и 76 КАС РФ).

Относительно возможности направления аудио- и видеозаписей вместе с жалобой необходимо отметить, что возможности ряда интернет-порталов федеральных органов исполнительной власти в настоящее время уже позволяют прикреплять аудио- и видеофайлы различных форматов к жалобе, направляемой в форме электронного документа. В части, такую возможность предоставляют

интернет порталы Минздрава России¹ и Минтранса России². В целом, возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением предусмотрена на 14 официальных интернет-порталах федеральных органов исполнительной власти³. На наш взгляд, такая возможность должна быть предоставлена гражданам вне зависимости от того, в какой орган они обращаются.

Кроме того, мы полагаем, что во внесудебном обжаловании возможно получение и исследование свидетельских показаний при соблюдении следующих условий: 1) о вызове свидетеля на рассмотрение жалобы ходатайствует лицо, обратившееся с жалобой (его представитель); 2) лицо, обратившееся с жалобой, самостоятельно извещает свидетеля о времени и месте рассмотрения жалобы; 3) лицо, вызываемое в качестве свидетеля, добровольно является на рассмотрение жалобы и добровольно дает показания по обстоятельствам, имеющим значение для принятия решения по жалобе. В случае дачи свидетелем заведомо ложных показаний, на наш взгляд, свидетель должен нести административную ответственность в соответствии со статьей 17.9. КоАП РФ.

На наш взгляд, понятие «доказательства» применительно к досудебному обжалованию может быть определено как *сведения, подтверждающие или опровергающие доводы, заявленные в жалобе, а также сведения, необходимые для принятия объективного решения по жалобе. К доказательствам во внесудебном обжаловании с позиций необходимости обеспечения оперативного разрешения дел целесообразно отнести документы, аудио- и видеозаписи, свидетельские показания.*

Поскольку государственный орган или должностное лицо, рассматривающие обращение, вправе самостоятельно запросить необходимые для рассмотрения жалобы документы и материалы (пункт 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), стоит

¹ Сайт Министерства здравоохранения Российской Федерации. URL: <https://minzdrav.gov.ru/reception/appeals/new> (дата обращения 29.08.2020).

² Сайт Министерства транспорта Российской Федерации. URL: <https://mintrans.gov.ru/obrashcheniya-grazhdan/reception> (дата обращения 29.08.2020).

³ См.: Приложение 2.

прямо предусмотреть в законе право, а не обязанность граждан прилагать к жалобам какие-либо доказательства. Кроме того, представляется целесообразным закрепить обязанность органа или должностного лица *возвратить все направленные гражданином вместе с жалобой подлинные материалы,* вместе с направлением решения по жалобе. На наш взгляд, указанные положения должны быть установлены на уровне федерального закона, чтобы их действие распространялось на рассмотрение жалоб как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

2.1.4. Бремя доказывания во внесудебном обжаловании. Обеспечение объективности при рассмотрении жалоб требует, помимо закрепления положений о доказательствах во внесудебном обжаловании, регламентации распределения бремени доказывания в досудебном обжаловании. В настоящее время данный вопрос на законодательном уровне не урегулирован. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не устанавливает требований к содержанию решения по жалобе. В связи с этим мы не можем не поддержать идею О.В. Гречкиной и Е.В. Давыдовой о выделении в структуре решения по жалобе вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной части¹. Представляется, что четкое структурирование решений по жалобам во многом упростит их восприятие, что видится очень важным для граждан, особенно, если за досудебным обжалованием последует обращение в суд.

Представляется, что *бремя доказывания законности и обоснованности решения, принятого по жалобе, должно быть возложено на органы (или на должностных лиц), которые уполномочены рассматривать жалобу.* Приведем аргументы в защиту данной позиции.

С одной стороны, орган, рассматривающий жалобу, в отличие от широкого круга граждан, обладает более существенными материально-техническими возможностями и правовыми возможностями для обоснования своей позиции (в первую очередь, это штат сотрудников, в том числе юристов, а также возможность

¹ См.: Гречкина О.В., Давыдова Е.В. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц / Под ред. А.Б. Зеленцова. Челябинск: Полиграф-Мастер, 2009. С. 154-155.

запрашивать необходимые документы в иных органах). Так же, как и в административном судопроизводстве, в досудебном обжаловании существует фактическое неравенство субъектов спора (только в судебном процессе оно во многом смягчается возложением бремени доказывания законности и обоснованности акта на орган или должностное лицо, а также активной ролью суда). Во внесудебном же обжаловании, несмотря на наличие фактического неравенства возможностей гражданина и органа (должностного лица), вопрос о бремени доказывания и вовсе не решен. Представляется, что возложение бремени доказывания законности и обоснованности решения по жалобе на орган (должностное лицо), принявшее данное решение, позволит обеспечить защиту прав широкого круга граждан, не обладающих существенными правовыми знаниями и материальными возможностями для обоснования своей позиции.

В то же время возложение бремени доказывания законности и обоснованности решения по жалобе на орган или должностное лицо отнюдь не противоречит интересам самой администрации. Необходимость обосновать правомерность своего решения послужит стимулом для более тщательной подготовки решений по жалобам, более внимательного отношения правоприменителей к доводам граждан и аргументации собственной позиции по существу спора. У администрации будет возможность убедить гражданина в неправомерности его позиции, если она не подкреплена соответствующими юридическими и фактическими основаниями, что может позволить избежать продолжения развития административно-правового спора в рамках административного судопроизводства.

На уровне федерального закона регламентация распределения бремени доказывания может быть реализована *путем установления требования о наличии в решении по жалобе следующих элементов:*

1) фактические обстоятельства, на которых основано принятое решение со ссылкой на конкретные материалы, содержание которых свидетельствует о наличии указанных обстоятельств;

2) ссылку на конкретные положения нормативных правовых актов, на основании которых было принято решение. Обобщая положения, сформулированные в рамках настоящего параграфа, мы полагаем, что в целях повышения открытости и доступности процедуры внесудебного обжалования для граждан и организаций, а также расширения круга гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, обращающихся с жалобой, было бы целесообразно:

1) предоставить гражданину безусловное право на участие в рассмотрении жалобы, если гражданин в жалобе заявляет соответствующее требование;

2) зафиксировать на законодательном уровне определение понятия «доказательства» применительно к досудебному обжалованию;

3) установить на законодательном уровне распределение бремени доказывания в досудебном обжаловании путем установления обязанности должностного лица, рассматривающего жалобу, указать в решении по жалобе фактические обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения, а также ссылки на положения нормативных правовых актов, которыми руководствовалось должностное лицо при принятии решения по жалобе.

§ 2.2. Квазисудебное обжалование: отличительные признаки и развитие в России

2.2.1. Общая характеристика квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров. Квазисудебное обжалование в Российской Федерации еще не сложилось как цельная структурированная процедура разрешения споров, возникающих из публичных правоотношений. Этот способ защиты прав доступен лишь для отдельных категорий споров, а нормативно-правовое регулирование в данной сфере практически лишено законодательной основы. Вместе с тем в России уже функционируют отдельные органы, которые можно охарактеризовать как квазисудебные органы по разрешению споров, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений. Такое

правовое явление, как квазисудебное обжалование, нуждается в теоретическом осмыслении.

Определение специфических признаков квазисудебных органов необходимо для проведения дифференциации между ними и органами исполнительной власти, с одной стороны, и судами – с другой. В настоящем параграфе будут рассмотрены вопросы об определении признаков квазисудебных органов, а также вопросы развития квазисудебного обжалования на примере отдельных существующих в России квазисудебных органов.

На наш взгляд, наиболее подробная общетеоретическая характеристика квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров была сформулирована А.Б. Зеленцовым и О.А. Ястребовым. В рамках этой характеристики выделены отличительные черты квазисудебных органов: данные органы имеют полномочия по разрешению административно-правовых споров; данные органы не относятся к судебной власти¹; данные органы применяют «квазисудебные процедуры, т.е. почти судебные процедуры, максимально приближенные к ним»²; данные органы либо входят в исполнительную власть, либо являются органами судейского сообщества; в круг полномочий данных органов не входит отправление правосудия³.

Не вызывает сомнений то, что судебная система не включает квазисудебные органы, не осуществляющие правосудие. Сложно не согласиться и с тем, что квазисудебные органы должны быть наделены полномочиями по разрешению административно-правовых споров. Вместе с тем иные признаки, выделенные А.Б. Зеленцовым и О.А. Ястребовым, требуют более глубокого анализа.

Так, по мнению А.Б. Зеленцова и О.А. Ястребова, порядок квазисудебного обжалования максимально приближен к административному судопроизводству. В то же время исследователи, к сожалению, не раскрывают суть этого максимального приближения.

¹ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. С. 30.

² Там же. С. 30.

³ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Указ. соч. С. 30.

Установление сходств квазисудебного обжалования с административным судопроизводством требует определения тех процессуальных принципов, которые в той или иной степени могут применяться в рамках функционирования квазисудебных органов.

Представляется, что в деятельности квазисудебных органов могут применяться *следующие принципы административного судопроизводства*: 1) *сопоставительность*; 2) *активная роль суда при рассмотрении дела*; 3) *непосредственность при рассмотрении дела*; 4) *гласность и открытость*. При этом отметим, что, на наш взгляд, отличие квазисудебного обжалования от внесудебного (административного) проявляется наиболее ярко именно в элементах сопоставительности, поскольку внесудебное обжалование не предусматривает обязательного вызова сторон на рассмотрение спора и возможность устных прений между сторонами.

Принцип сопоставительности, который заключается в предоставлении сторонам равных возможностей по представлению доказательств и участию в их исследовании, не только может, но и должен применяться в деятельности квазисудебных органов. В противном случае процедура не будет иметь значительных различий с внесудебной (административной), в рамках которой должностное лицо может принять решение без заслушивания мнения сторон.

Исходя из фактического неравенства сторон административно-правовых споров, применение принципа сопоставительности в рамках деятельности квазисудебных органов оправдано с учетом одного существенного исключения. На наш взгляд, видится разумным возложение бремени доказывания законности и фактической обоснованности обжалуемого акта на орган, принявший данный акт. Во-первых, это позволит учесть неравенство юридических и материальных возможностей администрации и частных лиц по получению доказательств, во-вторых это может способствовать повышению авторитета государственных органов среди граждан. Представляется, что деятельность администрации будет пользоваться доверием у граждан только тогда, когда при возникновении спорных

ситуаций органы публичной администрации предоставят веские доказательства законности своих действий.

Объективное разрешение споров требует проявления *активной роли квазисудебного органа (квазисудьи)*. Квазисудебные органы должны обладать расширенными полномочиями по руководству рассмотрением жалобы, правом выходить за пределы жалобы при принятии решения по ней, а также полномочием по истребованию доказательств по своей инициативе. Применение данного принципа обусловлено фактическим неравенством сторон административно-правового спора.

Данный принцип отражен в зарубежном законодательстве – так, в соответствии со статьей 40А Закона об Административном Апелляционном Трибунале Австралии (Administrative Appeals Tribunal Act 1975) Председатель, уполномоченный член Трибунала, либо должностное лицо Трибунала вправе направить повестку о вызове того или иного лица в качестве свидетеля, либо требование о предоставлении того или иного документа¹.

В *принципе непосредственности*, суть которого состоит в личном исследовании доказательств и принятии решения по делу должностными лицами, рассматривающими жалобу, проявляется отличие квазисудебного обжалования от внесудебного (административного) обжалования, в рамках которого возможно делегирование нижестоящим исполнителям подготовки решения по жалобе². Только при условии личного взаимодействия сторон с должностными лицами квазисудебных органов можно будет говорить о значительном сходстве процедуры разрешения споров с административным судопроизводством.

¹ Administrative Appeals Tribunal Act 1975 of Australia. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00172> (дата обращения 25.08.2020).

² Процедура рассмотрения обращений (в том числе жалоб) во внесудебном (административном) порядке во многих федеральных органах исполнительной власти предполагает изучение обращения и материалов, приложенных к нему, а также подготовку ответа на обращения непосредственным исполнителем из числа служащих органа. Подписывают же ответ на обращение такие должностные лица, как Министр, заместитель Министра, руководители или заместители руководителей структурных подразделений органа. В частности, именно такой порядок работы с обращениями действует в Минпросвещения Российской Федерации. В то же время главным достоинством административного обжалования является оперативность принятия решения, которая, очевидно не может быть обеспечена при непосредственном рассмотрении жалоб лишь высшим руководством органов. См.: Приказ Минпросвещения России от 18 марта 2019 г. № 122 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Применение принципа непосредственности должно распространяться не только на само рассмотрение дела в квазисудебном органе, но и на подготовку к рассмотрению. В связи с этим при формировании квазисудебных органов в России, на наш взгляд, применим опыт организации органов административной юстиции во Франции. Как отмечает М.А. Штатина, во французских органах административной юстиции сначала исследуются материалы дела, и только после этого проводится заседание¹.

В применении *принципа гласности и открытости* отражается общественный контроль при квазисудебном разрешении административно-правовых споров. Думается, что возможность для граждан, не являющихся стороной по делу, получить доступ к наблюдению за заседанием квазисудебного органа (лично либо с использованием информационных технологий), позволит им оценить преимущества квазисудебного обжалования как способа разрешения споров с администрацией. В соблюдении данного принципа также проявляется сходство квазисудебного обжалования и административного судопроизводства.

Весьма лаконично и четко данный принцип отражен в Законе Канады «Об административных трибуналах» (Administrative Tribunal Act). В статье 41 данного законодательного акта установлено, что устные слушания должны быть открытыми; исключением из этого правила могут стать случаи, когда раскрытие информации по делу может нанести вред одной из сторон, или если, по мнению трибунала, необходимо обеспечить конфиденциальность при заслушивании свидетеля².

Помимо сходства процедуры квазисудебного обжалования и административного судопроизводства, вызывает интерес и другая особенность квазисудебных органов, которую выделили А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов. Речь идет о том, что исследователи сформулировали два варианта организационного положения данных органов: в числе органов исполнительной власти или в качестве

¹ См.: Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры [Дубровский Д.С. и др.] / Под ред. М.А. Штатиной. М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 320.

² Administrative Tribunal Act of Canada. URL: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/04045_01#section41 (дата обращения 25.08.2020).

органов судейского сообщества. В то же время авторы полагают, что квазисудебные органы могут занимать положение, сходное с административными трибуналами в зарубежных государствах и иметь максимальную самостоятельность. Вместе с тем, исследователи считают, что квазисудебные органы могут находиться в положении обычных (ординарных) органов, обладающих определенной самостоятельностью, но созданных при органах исполнительной власти¹.

Представляется, что в рамках российской системы разделения властей вопрос об организационном положении квазисудебных органов решен несколько иначе. В России квазисудебные органы не могут быть отнесены к системе исполнительной власти, поскольку они не включены в Структуру федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215². Вместе с тем подразделение органа исполнительной власти, если оно будет наделено полномочиями по рассмотрению жалоб, тоже нельзя будет назвать квазисудебным органом, поскольку это подразделение не будет обладать организационной обособленностью, а значит, не будет являться органом вообще. Представляется, что квазисудебные органы не должны включать в состав исключительно должностных лиц органа, при котором был создан квазисудебный орган. В противном случае можно говорить о достаточно сильной зависимости квазисудебных органов, которая может негативно сказаться на объективности разрешения споров.

Вышеизложенное вместе с тем не исключает того, что квазисудебный орган может находиться в определенной зависимости от администрации (в частности, это может проявляться в формировании состава квазисудебного органа руководителем органа исполнительной власти). В то же время, это не должно означать, что квазисудебный орган будет лишен самостоятельности в принятии решений. Если решения органа будут нуждаться в утверждении тем или иным органом

¹ См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Указ. соч. С. 59-60.

² Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. С. 2981.

исполнительной власти, то этот орган нельзя будет назвать квазисудебным, поскольку реальными юрисдикционными полномочиями будет наделена сама администрация.

Резюмируя вышесказанное, можно определить организационное положение квазисудебных органов в рамках современной системы разделения властей в России. Квазисудебные органы не относятся к числу судов, как и органов исполнительной власти, но могут иметь определенную зависимость от последних.

Подводя итог рассмотрению вопроса об определении сущности квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров, можно выделить их отличительные признаки:

1) данные органы не относятся к судебной власти и не осуществляют правосудие – их решения могут быть обжалованы в суде;

2) данные органы обладают организационной обособленностью – эти органы не могут являться структурными подразделениями других государственных органов и целиком состоять из служащих этих государственных органов; при этом квазисудебные органы могут находиться в определенной зависимости от администрации;

3) сходство данных органов с судами состоит в том, что они рассматривают жалобы, руководствуясь в той или иной мере принципами состязательности, активной роли квазисудебного органа (квазисудьи), непосредственности при рассмотрении дела, гласности и открытости.

В свою очередь, указанные черты квазисудебных органов позволяют выделить основные различия между внесудебным (административным) обжалованием, процедура которого сложилась в законодательстве России, и квазисудебным обжалованием. Данные различия можно представить в виде таблицы (см. на следующей странице).

Таблица 1. Различия квазисудебного и внесудебного (административного) обжалования

Критерий сравнения	Квазисудебное обжалование	Внесудебное (административное) обжалование
Организационное положение органов административной юрисдикции	Жалобы рассматриваются органами, обособленными от ведомств, внутри которых были приняты оспариваемые акты	Жалобы рассматриваются органами (должностными лицами), являющимися вышестоящими по отношению к органам, акты которых обжалуются
Состав членов органов административной юрисдикции	В состав органов входят как должностные лица, занимающие должности в государственных органах, так и иные члены (представители саморегулируемых организаций, профессионального сообщества и др.)	Должностные лица, рассматривающие жалобы, занимают должности в государственных органах
Принцип состязательности	Применяется (стороны могут присутствовать при рассмотрении жалобы и участвовать в исследовании материалов)	Не применяется (на рассмотрении жалобы при необходимости может присутствовать только заявитель)
Принцип непосредственности	Применяется (члены органа непосредственно исследуют материалы дела на заседании)	Может не применяться (решение по жалобе может готовить исполнитель, а не уполномоченное на рассмотрение жалобы должностное лицо)
Принцип гласности и открытости	Применяется (рассмотрение жалобы осуществляется на открытом заседании органа)	Возможность проведения открытых заседаний по жалобам действующим законодательством не предусмотрена

Таким образом, сущностными признаками, отличающими квазисудебное обжалование от внесудебного (административного), являются:

1) обособленность квазисудебных органов от администрации (в состав этих органов должны быть включены должностные лица, не занимающие должности в государственных органах и органах местного самоуправления);

2) сходство квазисудебной процедуры разрешения споров с административным судопроизводством (в первую очередь – в части элементов принципа состязательности, непосредственности, гласности и открытости).

Мы считаем, что квазисудебным можно признать только тот орган, который (в той или иной мере) применяет в своей деятельности элементы принципов состязательности (при активной роли квазисудебного органа), непосредственности при рассмотрении дела, гласности и открытости. В силу своих сущностных особенностей квазисудебное обжалование требует специального правового регулирования на законодательном уровне.

Определив сущностные признаки квазисудебных органов, мы можем обратиться к сложившемуся в России опыту правового регулирования квазисудебного обжалования.

2.2.2. Квазисудебные органы по разрешению административно-правовых споров в России. В качестве примеров существующих в России органов, которые в значительной степени соответствуют признакам квазисудебных органов, можно выделить следующие органы:

- Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, созданные при Росреестре в соответствии с положениями статьи 24.19. Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹;

- Апелляционные комиссии, созданные при Росреестре в соответствии с положениями статьи 26.1. Федерального закона «О кадастровой деятельности»²;

¹ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. С. 3813.

² Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. С. 4017.

- Комиссия по апелляциям при Росаккредитации, созданная в соответствии с положениями статьи 10 Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»¹;

- Апелляционная комиссия по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приему квалификационных экзаменов при Минюсте России, созданная в соответствии с положениями статьи 4 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате²;

- Апелляционная комиссия по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий при Роспатенте³;

- Комиссии государственных органов по служебным спорам, создаваемые в соответствии с положениями статьи 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴.

Отметим, что приведенный перечень не является исчерпывающим. Представляется, что ярким примером функционирования квазисудебных органов в России являются комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости. Правовое положение данных комиссий установлено Приказом Минэкономразвития России от 4 мая 2012 года № 263⁵ (далее – Приказ № 263). Очевидно, что данные комиссии не относятся к органам исполнительной власти и не осуществляют правосудие. При этом их функцией является разрешение споров о результатах определения кадастровой стоимости (пункт 13 Приказа № 263).

Состав комиссий включает не только представителей Росреестра, но и экспертов Национального совета по оценочной деятельности (саморегулируемой

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (часть I). С. 6977.

² Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утверждены Верховным Советом Российской Федерации 11 февраля 1993 г. № 4462-1) // Российская газета. 1993. № 49.

³ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. С. 24.

⁴ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. С. 3215.

⁵ Приказ Минэкономразвития России от 4 мая 2012 г. № 263 «Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 22 февраля 2011 г. № 69 «Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости» // Российская газета. 2012. № 177.

организации оценщиков). Комиссии не входят в структуру Росреестра и его территориальных органов – к такому выводу можно прийти, обратившись к положениям Приказа Росреестра от 30 мая 2013 г. № П/210¹, а также к Типовому положению о территориальных органах Росреестра². Таким образом, рассматриваемые комиссии обладают определенной организационной обособленностью. Вместе с тем состав комиссий утверждается приказом Росреестра (пункты 1-6 Приказа № 263).

Процедура разрешения споров в рассматриваемых комиссиях предполагает применение ряда принципов административного судопроизводства. Следовательно, эта процедура может признана квазисудебной.

Состязательность в деятельности комиссии проявляется в участии в ее заседаниях заявителей, исполнителей работ по кадастровой оценке недвижимости, а также оценщиков. Приказом № 263 (пункт 16) предусмотрено извещение перечисленных выше лиц о времени и месте проведения заседания комиссий. Следовательно, стороны могут лично изложить свои доводы членам комиссии и быть заслушанными по существу спора.

Вместе с тем нельзя признать оправданной отсутствие регламентации по вопросу о распределении бремени доказывания при разрешении дела комиссиями по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости. На наш взгляд, законность и обоснованность оспариваемого акта должен доказывать орган, принявший данный акт.

Непосредственность в деятельности рассматриваемых комиссий заключается в том, что их члены на заседаниях лично исследуют предоставленные документы (пункт 19 Приказа № 263), заслушивают объяснения сторон по существу спора,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. С. 3052.

² Приказ Минэкономразвития России от 20 февраля 2015 г. № 82 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по федеральному округу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 39. С. 60; Приказ Минэкономразвития России от 29 марта 2016 г. № 180 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъекту (субъектам) Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 27 мая 2016 г.

сведения о которых вносятся в протокол заседания (пункт 18 Приказа № 263). При этом решения принимаются коллегиально путем открытого голосования (пункт 12 Приказа № 263).

Не позднее пяти рабочих дней до заседания комиссий информация о времени и месте их проведения размещается на сайте территориального органа Росреестра (пункт 9 Приказа № 263), а на заседании имеют возможность присутствовать не только заявители, но и иные лица (пункт 17 Приказа № 263). В этом проявляется гласность и открытость в деятельности комиссий.

К сожалению, комиссиям не предоставлено право истребовать документы, необходимые для разрешения спора, по своей инициативе, а также выйти за пределы заявленных требований при принятии решения. Думается, что эти полномочия должны быть предоставлены комиссиям для более объективного рассмотрения дела.

Резюмируя изложенные выше положения, можно отнести комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости к числу квазисудебных органов, поскольку они применяют в своей деятельности ряд принципов административного судопроизводства и обладают определенной обособленностью от исполнительной власти. Отметим также, что по весьма схожей процедуре разрешаются споры и в другом квазисудебном органе при Росреестре – Комиссиях по апелляциям, правовой статус которых установлен Приказом Минэкономразвития России от 30 марта 2016 г. № 193¹. Эти Комиссии также обособлены от Росреестра, решения Комиссий принимаются открытым голосованием, а на заседании вправе присутствовать заявители и их представители.

Комиссия по апелляциям при Росаккредитации, правовой статус которой установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014

¹ Приказ Минэкономразвития России от 30 марта 2016 г. № 193 «Об утверждении Положения о порядке формирования и работы апелляционной комиссии, созданной при органе регистрации прав, перечня и форм документов, необходимых для обращения в апелляционную комиссию, а также документов, подготавливаемых в результате ее работы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 35. С. 5.

г. № 436¹ а также Регламентом Комиссии по апелляциям при Федеральной службе по аккредитации² (далее – Регламент), также соответствуют основным признакам квазисудебного органа. Комиссия обособлена от Росаккредитации, в ее состав помимо представителей различных федеральных органов исполнительной власти входят члены общественного совета по аккредитации, эксперты по аккредитации, представители научных и общественных организаций. На заседания Комиссий по апелляциям может быть приглашен как заявитель, так и гражданские служащие Росаккредитации, которые приняли обжалуемое решение, а также эксперты (пункт 24 Регламента). При этом члены Комиссии должны быть независимы от любого воздействия, которое оказывает или может оказать влияние на принимаемые Комиссией решения (пункт 21 Регламента), что представляется весьма важным для принятия объективного решения.

Апелляционная комиссия по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приему квалификационных экзаменов для кандидатов на получение статуса нотариуса при Минюсте России³ включает в себя не только должностных лиц Минюста России, но и нотариусов, а также ученых-юристов. Рассмотрение жалобы в Апелляционной комиссии предполагает возможность вызова на заседание заявителя и членов квалификационной комиссии, принявшей оспариваемое решение, для дачи пояснений по существу спора.

Апелляционная комиссия по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий при Роспатенте⁴, включает в свой состав патентных поверенных, кандидатуры которых представляются общественными

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 436 «Об утверждении Положения о комиссии по апелляциям при Федеральной службе по аккредитации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 21. С. 2693.

² Регламент Комиссии по апелляциям при Федеральной службе по аккредитации (утв. решением Комиссии по апелляциям при Росаккредитации от 16 января 2017 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Приказ Минюста России от 21 июня 2000 г. № 178 «Об утверждении Положения об апелляционной комиссии по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приему квалификационных экзаменов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 28. С. 118.

⁴ Приказ Минэкономразвития России от 29 сентября 2016 г. № 617 «Об утверждении Порядка деятельности квалификационной комиссии, Порядка деятельности апелляционной комиссии, Порядка ведения Реестра патентных поверенных Российской Федерации, формы заявления об аттестации в качестве патентного поверенного, формы заявления патентного поверенного о регистрации в Реестре патентных поверенных Российской Федерации, формы свидетельства патентного поверенного» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 27 декабря 2016 г.

объединениями и саморегулируемыми организациями патентных поверенных, что обуславливает обособленность Апелляционной комиссии от Роспатента. Решения Апелляционной комиссии принимаются большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании, на которое приглашается патентный поверенный, на действия которого подана жалоба, и лицо, обратившееся с жалобой, которое может давать пояснения.

Обобщая положения, изложенные нами по вопросу определения признаков квазисудебного органа по разрешению административно-правового спора, а также опыт правового регулирования в данной сфере, мы считаем возможным сформулировать основные принципы деятельности квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров, которые должны найти отражение в российском законодательстве:

- *принцип обособленности квазисудебных органов*, который подразумевает, что квазисудебные органы не должны входить в структуру других органов, а также не должны включать в свой состав исключительно представителей государственных органов;

- *принцип независимости членов квазисудебных органов*, заключающийся в том, что должностные лица, которые входят в квазисудебный орган, должны быть ограждены от любого воздействия, которое может повлиять на их решение, в том числе служебного воздействия со стороны того государственного органа, который они представляют;

- *принцип наличия элементов состязательности* при рассмотрении административно-правовых споров квазисудебными органами (в первую очередь речь идет о вызове сторон на рассмотрение спора для дачи пояснений, возможности предъявления доказательств сторонами и участие сторон в исследовании доказательств, возложении бремени доказывания законности и обоснованности обжалуемого решения на администрацию);

- *принцип активной роли квазисудебного органа* при разрешении административно-правового спора (квазисудебный орган должен иметь

возможность истребовать все необходимые для объективного рассмотрения дела материалы, а также выходить за пределы доводов, изложенных в жалобе);

- принцип непосредственности при рассмотрении жалобы (все доводы сторон и материалы по жалобе должны исследоваться членами квазисудебных органов лично на заседании квазисудебного органа);

- принцип гласности и открытости в деятельности квазисудебных органов (информация о деятельности квазисудебных органов должна быть доступна общественности, за исключением информации, распространение которой противоречит действующему российскому законодательству).

Представляется, что основными преимуществами квазисудебного обжалования перед внесудебным (административным) являются, во-первых, состав этих органов (который формируется не только из сотрудников государственных органов), а во-вторых – применение принципа состязательности при рассмотрении дел.

Вместе с тем, на наш взгляд, распространение квазисудебного обжалования представляется оправданным, в первую очередь, в тех сферах общественных отношений, в которых возникают административно-правовые споры, требующие для их объективного разрешения привлечения лиц, обладающих специальными знаниями и профессиональным опытом. В первую очередь, речь идет о создании квазисудебных органов по разрешению административно-правовых споров, возникающих из экономической деятельности. Приведем аргументы в защиту данной позиции.

Во-первых, учреждение и обеспечение деятельности квазисудебных органов требует значительных организационных и материальных ресурсов. Вместе с тем формирование состава квазисудебных органов предполагает наличие на той или иной территории профессионального сообщества в той или иной сфере экономической деятельности, представители которого могут стать членами квазисудебного органа. В свою очередь, существование развитого профессионального сообщества возможно только в крупных экономических, культурных, образовательных центрах (а это, как правило, административные

центры субъектов Российской Федерации). Таким образом, создание квазисудебных органов целесообразно, в первую очередь, на федеральном или региональном (межрегиональном) уровне.

Во-вторых, создание квазисудебных органов на региональном или межрегиональном уровне ставит вопрос о транспортной доступности квазисудебных органов (с учетом географической протяженности Российской Федерации этот вопрос приобретает важное значение). Представляется, что создание квазисудебных органов целесообразно для разрешения спора между государством и хозяйствующими субъектами (юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями), поскольку последние могут обладать более значительными материальными и организационными возможностями для представления своих интересов в квазисудебном органе, чем граждане. Особо остро этот вопрос стоит в тех случаях, когда местонахождение квазисудебного органа находится в сотнях километров от местонахождения заявителя.

В-третьих, представляется нецелесообразным создание квазисудебных органов по рассмотрению споров, суть которых не требует привлечения для их разрешения специалистов, обладающих специальными знаниями. Большинство споров между гражданами и администрацией может быть разрешено в рамках внесудебного (административного) обжалования (конечно же, при условии предоставления гражданам важнейших гарантий защиты их прав, в частности, права на заслушивание, возложения бремени доказывания на орган, рассматривающий жалобу). Таким образом, квазисудебное обжалование станет оптимальным вариантом разрешения спора в тех сферах, в которых действительно присутствует специфика правоотношений, требующих привлечения представителей профессионального сообщества.

В то же время, возможные сложности при организации квазисудебного обжалования не умаляют его преимуществ. Следует поддержать позицию А.А. Демина, согласно которой процедура разрешения административно-правовых споров «не может быть упрощенной, она должна быть адекватной, обеспечивать убеждение граждан в правильности применения к ним правил, установленных

государством»¹. Представляется, что квазисудебное обжалование может совместить в себе преимущества внесудебного (административного) обжалования и административного судопроизводства, а также обеспечить возможности для принятия объективного решения по спорам, требующим применения специального опыта и знаний.

§ 2.3. Систематизация законодательства о досудебном обжаловании в Российской Федерации: историческое развитие и современное состояние

2.3.1. Развитие правового регулирования досудебного обжалования в постсоветский период. Исследование актуальных проблем отечественного законодательства о досудебном обжаловании было бы неполным без выявления и анализа основных аспектов развития законодательного и подзаконного регулирования досудебных процедур обжалования в последние десятилетия. Во многом существующие проблемы законодательства о досудебном обжаловании связаны с развитием правового регулирования досудебного обжалования в постсоветский период. Необходимо отметить, что развитие законодательства и подзаконных актов в сфере досудебного обжалования было во многом осложнено тем, что в 1990-х – начале 2000-х годов вся система российского законодательства переживала непростой переходный период, связанный с необходимостью адаптации правового регулирования к новым экономическим, политическим и социальным реалиям. Представляется, что переходные процессы, происходившие в российской правовой системе на рубеже двух тысячелетий, не оставили в стороне и законодательство о досудебном обжаловании. В связи с этим мы считаем необходимым в рамках настоящего параграфа выделить основные исторические вехи правового регулирования досудебного обжалования в Российской Федерации, а также провести сравнительно-правовой анализ нормативно-правового

¹ Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах: Учеб. пособие. М.: Издательство УДН, 1987. С. 38.

регулирования досудебного обжалования в различные периоды развития современной российской правовой системы.

Представляется, что развитие системы законодательства о досудебном обжаловании в Российской Федерации можно условно разделить на два этапа: 1) период с 1991 по 2006 год (до принятия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», нормами которого была установлена общая процедура рассмотрения жалоб); 2) период с 2006 года по настоящее время.

Первый период развития системы законодательства о досудебном обжаловании характеризовался отсутствием общего правового регулирования рассмотрения жалоб и иных обращений на уровне федерального закона. В первые годы коренных изменений российской правовой системы основой законодательства оставалась *Конституция РСФСР 1978 года*¹. В Конституции РСФСР праву граждан на обращение была посвящена статья 51. Отличительной особенностью законодательной регламентации права на обращение выступала корреспондирующая этому праву обязанность государственных органов и должностных лиц рассмотреть обращения, принять по ним решения и в пределах установленных законом сроков дать мотивированный ответ по этим обращениям.

*Общую процедуру досудебного обжалования регламентировал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»*² (далее – Указ 1968 года), непосредственное участие в разработке которого принимала Н.Г. Салищева³. Представляется возможным согласиться с тем, что указанный нормативный правовой акт оказал положительное влияние на регулирование рассмотрения

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. С. 407.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов СССР. Т. 1. С. 373.

³ См.: Порываев С.А. Граждане как активные субъекты административных процедур в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 58.

обращений¹, и его социально-политическая роль была велика². Нельзя не отметить, что Указ 1968 года содержал нормативные положения, способствовавшие реализации гражданами права на обращение. Среди таких положений можно выделить установление ответственности за бюрократическое отношение к обращениям, волокиту (пункт 15 Указа 1968 года), регламентацию осуществления контроля в сфере рассмотрения обращений органами народного контроля и прокуратурой (пункты 16-17 Указа 1968 года), внутриведомственный контроль в сфере рассмотрения обращений (пункт 13 Указа 1968 года).

В то же время нельзя не отметить и то, что изменения в государственном аппарате и законодательстве Российской Федерации обусловили то, что многие положения Указа 1968 года стали устаревшими и не применимыми на практике. Так, в условиях строительства рыночной экономики во многом устарели некоторые положения пункта 12 Указа 1968 года, имевшие довольно яркую классовую окраску – речь идет о привлечении народных контролеров, передовых рабочих, колхозников к рассмотрению обращений и проведению проверок по результатам рассмотрения обращений³. Значительными полномочиями в сфере рассмотрения обращений и осуществлением контроля в данной сфере были наделены органы, прекратившее свое существование (органы народного контроля, колхозы, кооперативы, иные общественные организации).

Существенным недостатком Указа 1968 года можно назвать отсутствие четкого терминологического аппарата, определения терминов «заявление», «предложение» и «жалоба» не были сформулированы, что имело и практическое значение, поскольку рассмотрение различных категорий обращений по Указу 1968 года имело свои особенности. Тем не менее, Указ 1968 года действовал в Российской Федерации полтора десятилетия.

¹ См.: Новиков А.В. Указ. соч. С. 99.

² См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. С. 20.

³ В литературе отмечается, что применение положений пункта 12 Указа 1968 года было затруднительным, поскольку представители общественности не наделялись полномочиями в официальном порядке, не несли ответственности за свои действия. Подробнее об этом см.: Ширококов С.А. Основы права на обращение в России в 1970 - 1990-е гг. // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 193.

Положения статьи 33 Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, закрепили конституционное право граждан на обращение в личном порядке, а также на направление индивидуальных и коллективных обращений в органы государственной власти. При этом обязанность государственных органов рассмотреть обращение, принять по нему решение и дать мотивированный ответ в конституционных положениях отражение не получила.

До 1995 года рассмотрение жалоб и других обращений граждан оставалось за пределами законодательной регламентации как на федеральном, так и на региональном уровне. Только в 1995 году были приняты первые региональные законы об обращениях в Костромской, Орловской, Новосибирской, Тульской, Тюменской областях. В последующие годы законы об обращениях были приняты во многих других субъектах Российской Федерации, а после вступления в силу Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» почти все из указанных законов утратили силу, а вместо них во исполнение положений указанного Федерального закона во многих субъектах Российской Федерации были приняты новые законодательные акты.

Стихийное принятие законов об обращениях в субъектах Российской Федерации обусловило появление коллизий между нормами регионального и федерального законодательства. Так, например, в соответствии с законами об обращениях, принятых в Костромской¹, Тамбовской² и Тюменской³ областях было предусмотрено право граждан на обращение в организации независимо от формы собственности, и должностные лица этих организаций, соответственно, становились носителями обязанностей по рассмотрению обращений граждан наряду с должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, хотя эти обязанности и не были возложены на указанных

¹ Закон Костромской области от 25 августа 1995 г. № 12 «О порядке рассмотрения и разрешения обращений граждан на территории Костромской области» // Костромской край. 1995. № 169.

² Закон Тамбовской области от 19 сентября 1997 г. № 130-3 «О порядке рассмотрения обращений граждан в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 16 октября 1997 г.

³ Закон Тюменской области от 23 мая 1995 г. № 3 «О порядке рассмотрения обращений граждан» // Тюменские известия. 1995. № 114.

должностных лиц ни Конституцией Российской Федерации, ни федеральным законом, ни тем более Указом 1968 года.

Примечательно, что данная коллизия стала одним из мотивов, исходя из которых Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин отклонил Проект Федерального закона «Об обращениях граждан», принятый Государственной Думой Российской Федерации 25 декабря 1997 года. Помимо этого, указанный Федеральный закон, так и не вступивший в силу, содержал положение, позволяющее всем субъектам Российской Федерации устанавливать язык производства по обращениям граждан, в то время как положения части 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации предоставляют право устанавливать государственные языки только республикам¹. В 1999 году указанный выше законопроект был доработан и повторно принят Государственной Думой Российской Федерации (причем законопроект был принят повторно по причине его отклонения Советом Федерации), однако Президент 21 декабря 1999 года снова отклонил его.

Тем не менее, несмотря на те недостатки законопроекта, на которые было указано Советом Федерации и Президентом, нельзя не отметить, что законопроект содержал ряд прогрессивных положений, не все из которых, к сожалению, получили отражение в действующем в настоящее время законодательстве. В законопроекте была сформулирована терминология, были выделены отличия жалобы от других типов обращений. Кроме того, рассмотрению жалоб был посвящен отдельный раздел, положениями которого было предусмотрено право лица, обратившегося с жалобой, присутствовать при ее рассмотрении, лично изложить доводы лицу, проверяющему жалобу, а также пользоваться услугами адвоката², чего не предусматривает действующее правовое регулирование внесудебного обжалования. Так или иначе, принятие указанного выше Проекта

¹ Письмо Президента Российской Федерации от 24 января 1998 г. № Пр-96. URL: <https://rulaws.ru/president/Pismo-Prezidenta-RF-ot-24.01.1998-N-Pr-96/> (дата обращения 05.08.2019).

² Проект Федерального закона № 96700030-2 «Об обращениях граждан» (окончательная ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 3 декабря 1999 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700030-2> (дата обращения 07.08.2019).

Федерального закона «Об обращениях граждан» Государственной Думой Российской Федерации стало первой в постсоветский период серьезной попыткой систематизировать правила внесудебного обжалования и рассмотрения обращений.

Значимой вехой развития законодательства о внесудебном обжаловании является *принятие в 1998 году первой части Налогового кодекса Российской Федерации*¹ (далее – НК РФ), положениями которого был установлен специальный порядок обжалования актов налоговых органов ненормативного характера. Представляется, что установление специального порядка обжалования актов налоговых органов во многом было обусловлено тем, что экономические трудности, с которыми столкнулась Россия в последние годы прошлого тысячелетия, требовали оперативной регламентации нового порядка учета и уплаты налогов, и, как следствие, обжалования решений и действий (бездействия) налоговых органов и их должностных лиц. В последующие годы сфера применения специального порядка внесудебного обжалования постепенно расширялась с принятием федеральных законов, положения которых устанавливали специфические процедуры обжалования². В связи с этим к настоящему времени сложились различные подходы к правовому регулированию жалоб, рассматриваемых во внесудебном порядке.

Представляется, что до начала административной реформы 2000-х годов в Российской Федерации отсутствовали явные предпосылки к систематизации законодательства в сфере досудебного обжалования. До 2004 года в системе федеральных органов исполнительной власти существовало множество разновидностей органов, многие ведомства принимали подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок рассмотрения обращений в

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 31. 1998. С. 3824.

² См., например: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть I). С. 3431; Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 41. С. 4849; Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. С. 4179; Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. С. 6252.

соответствующих ведомствах. Мы считаем, что начало системному формированию правового регулирования досудебного обжалования в России положила административная реформа, одним из основных направлений которой стало исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти¹.

Активизация разработки закона о порядке рассмотрения обращений граждан происходит примерно в то же время, что и начало активной фазы административной реформы, основными достижениями которой являются создание новой Структуры федеральных органов исполнительной власти² и упорядочение распределения функций между федеральными министерствами, федеральными агентствами и федеральными службами. Развитие системы исполнительной власти, основанное на гармонизации взаимоотношений между ее элементами, требовало установления единых правил взаимодействия между органами исполнительной власти, гражданами и организациями, в том числе по вопросам рассмотрения обращений. Неслучайно Т.Я. Хабриева отмечала, что несмотря на многочисленные проекты Закона «Об обращениях» на 2005 год продолжал действовать Указ 1968 года³.

16 февраля 2005 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен Проект Федерального закона «Об основных гарантиях права на обращения граждан Российской Федерации»⁴, который был принят, но позже снят с рассмотрения в связи с нарушением порядка его внесения (отсутствовало заключение Правительства Российской Федерации). Отметим, что данный законопроект сохранил в себе перечисленные нами выше достоинства проекта Федерального закона «Об обращениях граждан» 1999 года. Помимо этого, стоит отметить, что в рассматриваемом законопроекте, в отличие от других проектов,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. С. 3046.

² Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. С. 945.

³ Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 23.

⁴ Проект Федерального закона № 142018-4 «Об основных гарантиях права на обращения граждан Российской Федерации» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 16 февраля 2005 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/142018-4> (дата обращения 07.08.2019).

жалоба определялась через категорию «обращение с требованием», что, на наш взгляд, можно считать доктринальным достоинством рассматриваемого законопроекта. К сожалению, данный законопроект не получил практической реализации в силу формальных нарушений законодательного процесса и так и не был рассмотрен по существу ни Советом Федерации, ни Президентом Российской Федерации.

Суждено было стать законом только Проекту Федерального закона № 263597-4 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, который был внесен 30 января 2006 года Президентом Российской Федерации. В процессе обсуждения данного законопроекта, в том числе в комитетах Государственной Думы Российской Федерации, были отмечены определенные недостатки, которыми, по мнению экспертов, страдал законопроект. Отметим, что далеко не все замечания были учтены при подготовке итоговой редакции законопроекта.

Так, законопроект страдал неопределенностью в отношении некоторых весьма важных понятий. Эксперты Правового управления Аппарата Государственной Думы Российской Федерации отмечали, что в законопроекте отсутствует определение понятия «государственный орган», которое применительно к различным федеральным законам имеет различное значение, однако в итоговой редакции законопроекта значение понятия «государственный орган» применительно к рассмотрению обращений так и не было уточнено.

Заслуживают внимания и замечания Общественной Палаты Российской Федерации, сформулированные относительно рассматриваемого законопроекта. Экспертами отмечалось, что законопроектом не были предусмотрены механизмы общественного контроля в сфере рассмотрения обращений (необходимо отметить, что положения Указа 1968 года предусматривали осуществление общественного контроля), не была предусмотрена возможность рассмотрения обращений в защиту

¹ Проект Федерального закона № 263597-4 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 30 января 2006 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/263597-4> (дата обращения 07.08.2019).

общих (то есть публичных) интересов, а также обязанность руководителей обеспечить своевременное и правильное исполнение принятых решений по предложениям, заявлениям, жалобам¹.

Не менее важным представляется и другое замечание Общественной Палаты, суть которого также была затронута на обсуждении законопроекта на заседании Государственной Думы Российской Федерации. Речь идет о том, что законопроектом не была предусмотрена возможность рассмотрения обращений в срочном порядке, что, по мнению экспертов Общественной Палаты, может привести к неустранимым или необратимым нарушениям прав, свобод и законных интересов заявителей. На заседании Государственной Думы Российской Федерации вопрос о рассмотрении обращений, суть которых не требует отлагательства, в трехдневный срок со дня их принятия, был затронут, однако указанная инициатива так и не получила отражение в законопроекте².

Помимо этого, необходимо отметить, что в законопроекте не были отражены положения о праве граждан присутствовать при рассмотрении жалобы, лично изложить доводы должностному лицу, рассматривающему жалобу, а также пользоваться услугами адвоката (в проектах 1997, 1999 и 2005 годов указанные положения были отражены). Кроме того, за пределами регламентации были оставлены вопросы представительства при рассмотрении обращений, вопросы доказывания в ходе рассмотрения обращений (в проектах 1997, 1999 и 2005 годов эти вопросы, пусть и фрагментарно, были урегулированы), не регламентирован порядок рассмотрения обращений с выездом на место происшествия.

21 апреля 2006 года Проект Федерального закона № 263597-4 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» был принят Государственной Думой, а 2 мая 2006 года был подписан Президентом Российской Федерации. Несмотря на выделенные выше недостатки Федерального закона «О

¹ См.: Паспорт проекта Федерального закона № 263597-4 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (внесен Президентом Российской Федерации) (подписан Президентом Российской Федерации). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?3Freq%3Ddoc%3Bbase%3DPRJ%3Bn%3D113811%3Bframe%3D7096?re=doc&base=PRJ&n=38462#04922619813623139> (дата обращения 07.08.2019).

² См.: Стенограммы обсуждений проекта Федерального закона № 263597-4 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (внесен Президентом Российской Федерации). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/263597-4> (дата обращения 07.08.2019).

порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», нельзя отрицать, что этот акт стал первым постсоветским законом, систематизирующим правила рассмотрения обращений, в том числе, жалоб. В любом случае, потребность в принятии этого Федерального закона была существенной, и его отдельные недостатки, не могут умалять его значимость для института досудебного обжалования.

Второй этап развития системы законодательства о досудебном обжаловании во многом был связан с реализацией положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на подзаконном уровне. Данный процесс был тесно связан с началом следующего этапа административной реформы в России – принятием административных регламентов исполнения различных функций органов исполнительной власти¹. В период с 2007 по 2012 годы было принято несколько десятков административных регламентов, положения которых регулировали исполнение функции федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по рассмотрению обращений граждан. Нельзя не отметить множественность административных регламентов, посвященных, в том числе, рассмотрению обращений граждан федеральными органами исполнительной власти; Ю.А. Тихомировым данное явление было справедливо охарактеризовано как «регламентный бум»².

С одной стороны, в административных регламентах содержались положения, детализирующие нормы Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части расширения условий для реализации гражданами конституционного права на обращение. Так, в регламентах были отражены дополнительные требования к организации личного приема граждан, правила непосредственного взаимодействия должностных лиц различных ведомств с гражданами, а также некоторые требования к осуществлению

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. С. 4720.

² Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. С. 331.

внутриведомственного контроля по вопросам приема, регистрации, рассмотрения обращений, направления ответа на обращения.

Некоторые из положений административных регламентов, на наш взгляд, могли бы способствовать установлению психологически комфортного для граждан взаимодействия с должностными лицами и укреплению доверия граждан к органам исполнительной власти. Так, например, в существовавшем до 2008 года Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости взаимодействие должностных лиц данного ведомства с гражданами по телефону предполагало запрет на «параллельные разговоры» с окружающими людьми и на прерывание разговора по причине поступления звонка на другой аппарат¹. Во многих ведомствах обеспечивались также комфортные условия личного приема. В Ростуризме организация личного приема граждан предполагала такие условия, как комфортное расположение гражданина и должностного лица, возможность и удобство оформления гражданином письменного обращения, телефонную связь, возможность копирования документов и др.².

В то же время необходимо отметить, что эти положения регулируют отдельные узкие вопросы процедуры внесудебного обжалования. Административные регламенты не предоставляли гражданам дополнительные существенные гарантии реализации права на обращение, не предусмотренные федеральным законодательством (например, право гражданина присутствовать при рассмотрении жалобы, распределение бремени доказывания во внесудебном обжаловании и др.).

Нельзя не отметить и то, что объем административных регламентов был весьма обширным, что придавало регламентам некоторую громоздкость. Во

¹ Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 212 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 37. С. 5.

² Приказ Минспорттуризма Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 226 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по туризму по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. 2009. № 113.

многим это может быть объяснено тем, что многие вопросы, отраженные в регламентах, уже были урегулированы положениями федерального законодательства, то есть возникло дублирование законодательных норм нормами подзаконными. Среди таких вопросов можно выделить требования к обращениям граждан, сроки регистрации и рассмотрения обращений, основания для оставления обращения без рассмотрения. Кроме того, в административных регламентах существовало множество положений, посвященных прикладным вопросам делопроизводства в том или ином ведомстве, регулирование которых разнилось от регламента к регламенту. Представляется, что административные регламенты в сфере рассмотрения обращений граждан являлись по сути техническими документами и претендовали на статус «инструкций на все случаи жизни», которые позволили бы должностным лицам обращаться к ним по любым возникающим вопросам, связанным с работой по жалобам граждан и организаций.

На смену административным регламентам пришли инструкции по рассмотрению обращений граждан, многие из которых действуют и в настоящее время. Так же, как и административные регламенты, данные инструкции содержат внушительное количество технических норм, посвященных делопроизводству и взаимодействию структурных подразделений внутри одного ведомства. Многие положения инструкций дублируют нормы Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (например, положения о требованиях к обращению, о сроках регистрации и рассмотрения обращения, о направлении ответа на обращение). Исходя из этого цели и задачи принятия инструкций по работе с обращениями граждан взамен административных регламентов представляются неясными. Думается, что подзаконное регулирование внесудебных процедур обжалования обеспечивает скорее нужды государственных органов и должностных лиц, принимающих, регистрирующих и рассматривающих обращения, поскольку разнообразие инструкций и существенные отличия во внутренних процедурных вопросах рассмотрения обращений в различных ведомствах, как представляется, делают положения инструкций трудно воспринимаемыми для широкого круга граждан.

Таким образом, к настоящему времени законодательство о внесудебном обжаловании сложилось как сложная раздробленная децентрализованная система, которая включает в себя как федеральные законы, подзаконные акты органов исполнительной власти (положения которых во многом дублируют федеральное законодательство), а также законодательство субъектов Российской Федерации.

Параллельно с развитием законодательства о внесудебных (административных) процедурах разрешения административно-правовых споров происходило зарождение квазисудебного обжалования в Российской Федерации, Органы, которые с той или иной долей условности можно отнести к квазисудебным, создавались в России еще в 1990-х годах. Так, в период с 1993 по 2000 годы в Российской Федерации существовал особый коллегиальный орган по разрешению споров в сфере распространения информации – Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации. Судебная палата рассматривала жалобы в открытых заседаниях, а решения принимались путем голосования¹, что во многом придавало деятельности этого органа квазисудебный характер. Квазисудебные органы создавались и на региональном уровне – в качестве примера можно привести Городскую жилищно-конфликтную комиссию города Москвы, которая рассматривала жалобы в сфере сохранности жилищного фонда с обязательным вызовом сторон спора и принимала решения посредством голосования².

Более массовое учреждение специализированных органов по разрешению административно-правовых споров в Российской Федерации пришлось именно на последние два десятилетия. Большинство существующих в России органов, которые можно по тем или иным признакам отнести к квазисудебным, были созданы именно в этот период. Несмотря на то, что их появление было вызвано

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г. № 228 «Об утверждении Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 6. С. 434.

² Постановление Правительства Москвы от 6 мая 1997 г. № 321 «Об уточнении нормативных документов и полномочий Мосжилинспекции» (вместе с «Положением о Городской жилищно-конфликтной комиссии») // Тверская, 13. 1997. № 23; Тверская, 13. 1997. № 24.

объективно существующими потребностями общества и государства в профессиональном разрешении сложных юридических конфликтов с участием администрации, нельзя не отметить, что учреждение квазисудебных органов не носило системного характера, их полномочия, порядок деятельности существенно различались. Таким образом, *проблема раздробленности правового регулирования актуальна не только для внесудебного, но и для квазисудебного обжалования.*

Обобщая результаты анализа развития законодательства о досудебном обжаловании, мы можем полагать, что *основной исторической проблемой системы законодательства о досудебном обжаловании в последние три десятилетия является раздробленность правового регулирования. Представляется, что казуистическая регламентация рассмотрения отдельных категорий жалоб, имеющая место в настоящее время (даже после принятия единого закона об обращениях), препятствует распространению многих существенных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов граждан на все процедуры обжалования. Более того, гипертрофированность нормативного материала в сфере рассмотрения жалоб не способствует упрощению восприятия правил досудебного обжалования гражданами.*

2.3.2. Целесообразность систематизации современной системы законодательства о досудебном обжаловании. Как уже было отмечено, правовое регулирование досудебного обжалования отличается внушительным объемом нормативного материала. На федеральном уровне система нормативных правовых актов о досудебном обжаловании представлена различными законодательными актами, устанавливающими специальные процедуры обжалования (по налоговым, по таможенным спорам и др.), а также рядом подзаконных актов. В 43 субъектах Российской Федерации (по состоянию на сентябрь 2020 года) приняты законы о рассмотрении обращений граждан, положения которых регламентируют общую процедуру внесудебного обжалования на региональном уровне.

В силу множественности нормативных правовых актов в сфере досудебного обжалования, дифференцированного подхода к рассмотрению отдельных категорий жалоб, раздробленности правового регулирования в данной сфере,

представляется необходимой систематизация законодательства о досудебном обжаловании как на федеральном, так и на региональном уровнях. Современная система законодательства о досудебном обжаловании характеризуется сложностью и разветвленностью. Помимо общей процедуры внесудебного обжалования, регламентированной положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», действуют иные специальные процедуры обжалования решений и действий (бездействия) различных государственных органов. Эти процедуры установлены такими актами, как:

- Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»¹;

- КоАП РФ;

- НК РФ;

- Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

- Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² (данный Закон, как и содержащиеся в нем положения о досудебном обжаловании, вступает в силу 1 июля 2021 года, кроме положения об обязательном досудебном обжаловании (часть 2 статьи 39) – оно вступает в силу 1 января 2023 года);

- Федеральный закон «Об исполнительном производстве»;

- Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и принятое в соответствии с ним Постановление Правительства Российской Федерации 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

¹ Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. С. 1913.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I). С. 5007.

фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников»¹;

- Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»².

Названными актами нормативный материал в сфере досудебного обжалования отнюдь не исчерпывается. Общая процедура обжалования не универсальна и применяется по «остаточному» принципу.

Проблема унификации законодательства о досудебном обжаловании получила отражение в научной литературе. А.П. Алехин уже после принятия и вступления в силу Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» небезосновательно полагал, что единый закон об обращениях не принят, что говорит об отсутствии должного правового регулирования содержания конституционного права граждан на рассмотрение обращений и механизма его реализации³. По мнению Н.Г. Салищевой, «досудебное рассмотрение жалоб граждан могло бы быть урегулировано как федеральным

¹ Постановление Правительства Российской Федерации 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, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 35. С. 4829.

² Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (часть I). С. 5082.

³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России / Отв. ред. А.П. Алехин. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало-М, 2012. С. 82-83.

законом (что предпочтительнее), так и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации»¹.

Представляется, что раздробленность правового регулирования досудебного обжалования обуславливает существование следующих проблем:

1) необоснованное применение дифференцированного подхода к регламентации некоторых существенных вопросов досудебного обжалования;

2) препятствия к реализации принципа ответственности должностных лиц за нарушение рассмотрения всех категорий жалоб;

3) сложность восприятия гражданами правил различных досудебных процедур обжалования в связи с обширным объемом нормативного материала.

Применение дифференцированного подхода к регламентации различных процедур обжалования – распространенное явление. Так, Е.Б. Лупарев находит неясными мотивы законодателя, руководствуясь которыми были установлены различные сроки обжалования для общеслужебных споров в сфере службы в органах внутренних дел и для обжалования решения об увольнении сотрудника органов внутренних дел (три месяца и один месяц соответственно)². Помимо этого, исследователь отмечает значительный «разброс» в установлении сроков рассмотрения различных категорий жалоб (от трех часов до девяноста дней), а также различия в форме подачи различных категорий жалоб³. Мы находим эти замечания совершенно справедливыми, но этими различиями проявления дифференцированного подхода к регулированию процедур обжалования не исчерпываются.

Одним из существенных условий объективного принятия решений по жалобам является предоставление гражданам возможности участвовать в рассмотрении жалоб. Анализ законодательных актов, регламентирующих специальные процедуры внесудебного обжалования, позволяет утверждать, что в

¹ Административное право: курс лекций / [К.С. Бельский и др.]; Под ред. Н.Ю. Хамановой. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 514.

² См.: Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 42.

³ См.: Там же. С. 41-42.

рамках специальных процедур обжалования такая возможность гражданам предоставляется далеко не всегда (да и в рамках общей процедуры обжалования решение вопроса о рассмотрении жалобы, как было отмечено ранее, решается по усмотрению должностного лица).

Согласно пункту 2 статьи 140 НК РФ, жалобы (апелляционные жалобы) на действия (бездействие) и решения налоговых органов и их должностных лиц по общему правилу рассматриваются без участия лица, направившего жалобу. Аналогичное правило установлено в отношении жалоб, рассматриваемых в соответствии Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (пункт 2 статьи 25.2.).

В других федеральных законах вопрос об участии лица, обратившегося с жалобой, в ее рассмотрении, вовсе не урегулирован. Глава 51 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регламентирующая процедуру внесудебного обжалования актов таможенных органов, и вовсе не содержит положений по вопросу о возможности участия лица, обратившегося с жалобой, в ее рассмотрении. То же самое можно отметить в отношении процедуры обжалования, регламентированной положениями главы 18 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Таким образом, возможность гражданина присутствовать при рассмотрении жалоб ограничена принадлежностью жалобы к той или иной категории. Из этого следует, что при разрешении многих категорий административно-правовых споров гражданин лишен даже потенциальной возможности довести свои устные доводы до органа или должностного лица, рассматривающего жалобу.

Не отражены в специальных процедурах обжалования и гарантии безопасности гражданина с связи с его жалобой: запрет на разглашение сведений, содержащихся в жалобе, и сведений о частной жизни гражданина, обратившегося с жалобой, без его согласия, а также запрет на преследование гражданина в связи с его жалобой (статья 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Нельзя не отметить, что особенности различных процедур обжалования могут быть обусловлены спецификой отношений, из которых возник административно-правовой спор. Но в то же время не видится обоснованным применение дифференцированного подхода к установлению основных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов применительно к отдельным категориям жалоб (право на заслушивание при рассмотрении жалоб, гарантии безопасности в связи с жалобой, распределение бремени доказывания и др.). Трудно не согласиться с А.Ф. Ноздрачевым в том, что федеральные гарантии права на обращение действуют не полном объеме¹.

Таким образом, *раздробленность правового регулирования досудебного обжалования привела к тому, что граждане и иные лица, обращающиеся с жалобами, в ряде случаев существенно ограничены в объеме возможностей для защиты прав, свобод и законных интересов посредством досудебного обжалования.*

Применение принципа ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения жалоб в досудебном порядке не носит абсолютный характер. Если за нарушение общей процедуры внесудебного обжалования предусмотрена административная ответственность в соответствии со статьей 5.59. КоАП РФ, то в случае со специальными процедурами обжалования механизмы привлечения должностных лиц к административной ответственности отсутствуют. Исключением можно считать только жалобы в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, за нарушение порядка рассмотрения которых должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности в соответствии с частью 1.1. статьи 5.63. КоАП РФ, что было отражено в Постановлении Ульяновского областного суда от 10 апреля 2018 г. по делу № 4А-123/2018².

Необходимо отдельно отметить, что суды неоднократно признавали, что судебные приставы, нарушившие специальную процедуру рассмотрения жалоб и

¹ Ноздрачев А.Ф. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Гражданин и исполнительная власть: конституционные основы взаимоотношений // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 26.

² Постановление Ульяновского областного суда от 10 апреля 2018 г. по делу № 4А-123/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

других обращений, установленную положениями Федерального закона «Об исполнительном производстве», не подлежат привлечению к административной ответственности по статье 5.59. КоАП РФ. Такая практика была отражена в Постановлении Вологодского областного суда от 6 июня 2018 г. № 4А-392/2018¹, Постановлении Московского городского суда от 11 октября 2018 г. № 4а-6041/2018², Постановлении Хабаровского краевого суда от 11 сентября 2018 г. по делу № 4а-482/2018³.

Конечно же, нельзя не отметить и то, что помимо административной ответственности, существует возможность привлечения должностного лица, являющегося государственным гражданским служащим, к дисциплинарной ответственности за нарушение служебных обязанностей по рассмотрению жалоб и иных обращений в соответствии с положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако порядок привлечения к дисциплинарной ответственности имеет по сути внутриведомственный характер и не предполагает участие лица, чья жалоба не была рассмотрена, либо была рассмотрена, но с нарушениями установленной процедуры. Следовательно, механизм привлечения к дисциплинарной ответственности, на наш взгляд, предполагает куда менее ощутимые возможности для внешнего (в том числе, общественного) контроля в сфере привлечения к ответственности за нарушения порядка работы с жалобами, чем механизм привлечения к административной ответственности. Представляется, что возможность привлечения к административной ответственности за нарушение рассмотрения всех жалоб должна быть универсальной, то есть не зависеть от того, к какой категории относится жалоба.

Наконец, существуют *объективные трудности в восприятии широким кругом граждан внушительного нормативного материала, связанного с*

¹ Постановление Вологодского областного суда от 6 июня 2018 г. № 4А-392/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Московского городского суда от 11 октября 2018 г. № 4а-6041/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление Хабаровского краевого суда от 11 сентября 2018 г. по делу № 4а-482/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

рассмотрением жалоб. Обращаясь с жалобой в тот или иной орган, гражданин должен учитывать значительные отличия процедур обжалования – разные требования к форме и содержанию жалоб, разные сроки для подачи жалоб, разные сроки для принятия решения по жалобе. И все эти (и многие другие) важные для заявителя вопросы урегулированы разными актами. Во многих случаях гражданин вынужден, помимо обращения к положениям федеральных законов, изучать громоздкие и витиеватые формулировки ведомственных инструкций и иных подзаконных актов о досудебном рассмотрении жалоб. Сложность восприятия правовых норм о досудебном обжаловании не приближает досудебные процедуры разрешения административно-правовых споров к обществу.

Рассмотренные проблемы, порожденные раздробленностью правового регулирования, обуславливают необходимость систематизации законодательства о досудебном обжаловании.

Систематизация законодательства о досудебном обжаловании может быть реализована разными способами. Так, А.В. Яцкин предлагает два варианта регламентации досудебного обжалования: отдельный федеральный закон «О досудебном обжаловании» или типовая процедура обжалования, которая должна быть включена в административные регламенты органов исполнительной власти¹.

На наш взгляд, *законодательство о досудебном обжаловании должно быть систематизировано на уровне федерального законодательства, а не на уровне подзаконных актов (федеральных или региональных).* Во-первых, это позволит распространить действие основных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов на все категории жалоб вне зависимости от ведомственной принадлежности органов и должностных лиц, рассматривающих жалобы, как на федеральном, так и на региональном уровне. При этом унификация процедур досудебного обжалования на уровне федерального закона теоретически не исключает возможность предоставления дополнительных гарантий права на

¹ См.: Яцкин В.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 25.

обжалование как на уровне законодательства субъектов Российской Федерации, так и на подзаконном уровне.

Во-вторых, систематизация основных положений о досудебном обжаловании упростит восприятие гражданами правил досудебных процедур обжалования. Представляется, что намного проще ориентироваться в положениях об обжаловании, когда они сосредоточены в одном акте, а не распределены между различными законами и подзаконными актами.

Наконец, регламентация досудебного порядка обжалования в положениях одного федерального закона позволит унифицировать понятийный аппарат, который используется в различных актах, устанавливающих процедуры обжалования. Мы считаем, что применение единообразных понятий и терминов для всех процедур досудебного обжалования позволит устранить терминологическую неопределенность, свойственную многим вопросам, связанным с обжалованием (например, установление требований к материалам, прилагаемым к жалобе, вопросы представительства в досудебном обжаловании и др.).

2.3.3. Федеральный закон о досудебном обжаловании как основа законодательства о досудебных процедурах обжалования. Идея о принятии федерального закона о досудебном обжаловании порождает вопрос о его потенциально возможной структуре. Мы считаем, что особого внимания заслуживает модель структуры Федерального закона «О жалобах граждан и юридических лиц», предложенная М.В. Костенниковым. По мнению исследователя, данный Федеральный закон должен содержать положения, регулирующие следующие аспекты досудебного обжалования:

- специальные принципы производства по жалобам;
- сроки, порядок производства по жалобам;
- вопрос об акте, на основании которого возбуждается, приостанавливается, прекращается производство по жалобе;
- механизм выявления, фиксации и закрепления доказательств, собранных в ходе производства по жалобе;

- процессуальный статус участников производства по жалобам;
- ответственность свидетелей за дачу заведомо ложных показаний;
- меры пресечения и меры процессуального обеспечения производства по жалобам;
- правила проведения служебной проверки в отношении должностных лиц, решения, действия (бездействие) которых обжалуются;
- бланки процессуальных документов, составляемых в ходе производства по жалобам¹.

При этом М.В. Костенников формулирует обоснованное, с нашей точки зрения утверждение: «Предлагаемый законодательный акт должен носить универсальный характер и тем самым исключить регламентацию принципиальных вопросов производства по жалобам граждан подзаконными нормативными актами федеральных органов исполнительной власти»².

Далее М.В. Костенниковым приводится модель структуры Федерального закона «О жалобах граждан и юридических лиц». Нельзя не отметить достоинства рассматриваемой модели, среди которых стоит выделить регламентацию порядка принятия жалобы к рассмотрению или ее возвращения гражданину, дифференциацию коллегиального и единоличного рассмотрения жалоб, установление правил оценки доказательств по жалобе, правил протоколирования рассмотрения жалоб, регламентацию исполнения решений по жалобам³.

В то же время нельзя не отметить, что структурное наполнение модели Федерального закона «О жалобах граждан и юридических лиц», предложенной М.В. Костенниковым, подразумевает регулирование общей процедуры обжалования, тогда как регулирование вопросов, связанных с особенностями рассмотрения отдельных видов жалоб, в рассматриваемой модели практически не отражено (кроме установления специальных сроков рассмотрения жалоб). Представляется, что отсутствие в Федеральном законе «О жалобах граждан и

¹ См.: Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» [Кононов А.М. и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 381.

² Там же. С. 381-382.

³ См.: Там же. С. 382-383.

юридических лиц» положений, регулирующих особенности специальных процедур обжалования (в налоговых, таможенных органах и др.) привело бы к тому, что многие вопросы, связанные с рассмотрением отдельных категорий жалоб, с высокой долей вероятности будут регламентированы в других федеральных законах или в ведомственных подзаконных актах. С одной стороны, это может повлечь установление дополнительных требований к реализации права на досудебное обжалование, не предусмотренных федеральным законом; с другой стороны, установление принципиальных вопросов рассмотрения отдельных категорий жалоб на подзаконном уровне будет означать дробление правового материала в сфере досудебного обжалования. Граждане будут вынуждены помимо положений рамочного закона о досудебном обжаловании обращаться к положениям многочисленных ведомственных актов, что явно не будет способствовать упрощению реализации права на обжалование.

Мы считаем, что процедура обжалования должна быть простой и понятной, привлекательной для граждан. В связи с этим мы полагаем, что *правила всех процедур досудебного обжалования (и внесудебных (административных), и квазисудебных) должны быть регламентированы в рамках федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации»*. В таком случае основные гарантии права на обжалование будут отражены в одном нормативном правовом акте, что упростит реализацию этих гарантий гражданами.

Исключением, на наш взгляд, является обжалование постановлений и других актов по делам об административных правонарушениях. Отношения в этой сфере неразрывно связаны с производством по делам об административных правонарушениях, и поэтому их регулирование положениями КоАП РФ представляется оправданным.

Также представляется излишним включение в проект федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» норм, регулирующих порядок разрешения служебных споров. Эти споры имеют специфические особенности, связанные с подчиненностью между служащим и представителем нанимателя. Кроме того, регламентация разрешения служебных

споров осложняется дифференциацией правового статуса отдельных категорий государственных служащих (например, военнослужащих или государственных служащих, обладающих допуском к сведениям, составляющим государственную тайну).

На наш взгляд, в общем виде структура проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» может выглядеть следующим образом.

Раздел I. Общие положения

Раздел II. Общая административная процедура обжалования

Раздел III. Специальные административные процедуры обжалования

Раздел IV. Квасисудебная процедура обжалования

В первом разделе («Общие положения») могут быть регламентированы такие фундаментальные аспекты досудебного обжалования, как:

- система законодательства о досудебном обжаловании;
- общие принципы досудебного обжалования;
- терминологический аппарат досудебного обжалования;
- определение круга субъектов, обладающих правом на досудебное обжалование и круга субъектов, рассматривающих жалобы;
- ответственность за нарушение законодательства о досудебном обжаловании.

При этом определение системы законодательства о досудебном обжаловании, на наш взгляд, может быть выражено в статье 1 федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации». Положения данной статьи могут быть сформулированы следующим образом:

«Статья 1. Законодательство о досудебном обжаловании

1. Законодательство о досудебном обжаловании состоит из настоящего Федерального закона, а также принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Настоящий Федеральный закон и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации и подзаконные нормативные правовые акты государственных органов и органов местного самоуправления устанавливают порядок досудебного обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

3. Настоящий Федеральный закон и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации и подзаконные нормативные правовые акты государственных органов и органов местного самоуправления устанавливают правила административной и квазисудебной процедур досудебного обжалования.

4. Законы субъектов Российской Федерации и подзаконные нормативные правовые акты государственных органов и органов местного самоуправления не могут содержать положения, устанавливающие ограничения права на досудебное обжалование, а также обязанности лиц, обращающихся с жалобами, не предусмотренные настоящим Федеральным законом.

5. Законы субъектов Российской Федерации и подзаконные нормативные правовые акты государственных органов и органов местного самоуправления могут содержать положения, устанавливающие дополнительные гарантии права на досудебное обжалование, не предусмотренные положениями настоящего Федерального закона.

6. Не подлежат рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, дела, отнесенные федеральным конституционным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

7. Не подлежат рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, дела, отнесенные федеральным законом к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей.

8. Положения настоящего Федерального закона не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на рассмотрение служебных споров в досудебном порядке».

Во втором разделе («Общая административная процедура обжалования») могут содержаться положения, устанавливающие общие правила административного (внесудебного) обжалования. По нашему мнению, в данном разделе необходимо регламентировать следующие вопросы:

- права лиц, обращающихся с жалобой (в том числе, право участвовать в рассмотрении жалобы и право на пользование услугами представителя по доверенности);

- полномочия и обязанности должностных лиц, рассматривающих жалобы (в том числе: обязанность обосновать принятое решение по жалобе со ссылкой на материалы по жалобе и конкретные положения нормативных правовых актов; полномочия по истребованию материалов, необходимых для рассмотрения жалоб);

- исчерпывающий перечень требований к форме и содержанию письменных жалоб;

- определение материалов, которые могут быть исследованы при рассмотрении жалобы;

- общие правила и сроки приема, регистрации, рассмотрения жалоб (в том числе, правила протоколирования рассмотрения жалоб);

- общие требования к форме и содержанию решения по жалобе (в том числе, требование об указании в решении по жалобе обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения, а также конкретных положений нормативных правовых актов, которыми руководствовалось должностное лицо при принятии решения);

- особенности приема, регистрации, рассмотрения жалоб, поданных во время личного приема, а также особенности принятия и оформления решений по таким жалобам;

- меры по исполнению решений по жалобам.

В третьем разделе («Специальные административные процедуры обжалования») могут быть установлены особенности направления, приема, регистрации, рассмотрения отдельных категорий жалоб (в том числе, специальные требования к форме и содержанию жалоб, специальные сроки регистрации, рассмотрения жалоб, особые требования к форме и содержанию решений по жалобам). В частности, в этом разделе могут быть урегулированы особенности тех процедур обжалования, которые уже подверглись специальному правовому регулированию, а именно:

- обжалование актов налоговых органов;
- обжалование актов таможенных органов;
- обжалование в сфере оказания государственных и муниципальных услуг;
- обжалование в сфере деятельности судебных приставов;
- обжалование в сфере государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- обжалование в сфере оказания психиатрической помощи.

Представляется, что установление специфических особенностей отдельных процедур обжалования в одном законе позволит, с одной стороны, учесть особенности правоотношений, в сфере которых возникают административно-правовые споры, и в то же время обеспечить соответствие специальных процедур административного (внесудебного) административного обжалования общим стандартам досудебного обжалования и исключить установление в ведомственных подзаконных актах положений, ограничивающих реализацию права на обжалование.

В четвертом разделе («Квазисудебная процедура обжалования») могут быть отражены особенности процедуры квазисудебного обжалования, такие, как:

- общие требования к порядку формирования и составу квазисудебных органов;
- рассмотрение жалобы с вызовом и заслушиванием сторон административно-правового спора;

- исследование всех материалов по жалобе на заседании квазисудебного органа с участием сторон административно-правового спора;
- гласность и открытость в деятельности квазисудебных органов.

При этом необходимо особо подчеркнуть, что мы не считаем необходимой регламентацию процедуры квазисудебного обжалования в рамках отдельного федерального закона. Как уже отмечалось ранее, объединение правового регулирования процедур досудебного обжалования в рамках одного федерального закона позволит упростить восприятие правил досудебного обжалования как гражданами, так и субъектами правоприменительной деятельности.

В то же время детальная регламентация деятельности квазисудебных органов может быть установлена положениями подзаконных нормативных правовых актов тех государственных органов, которыми создаются квазисудебные органы. Положения указанных подзаконных актов не должны противоречить федеральному закону «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации».

Предложение о разработке и принятии федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» требует определить *место данного нормативного правового акта, которое он мог бы занять в существующей системе российского законодательства*. Данный вопрос может быть раскрыт в двух основных положениях.

Во-первых, федеральный закон «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» должен урегулировать основные правила всех досудебных процедур обжалования (кроме досудебного обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, а также досудебного разрешения служебных споров). В свою очередь, это означает, что принятие федерального закона о досудебном обжаловании должно повлечь утрату силы отдельными положениями законодательных актов, которые регулируют в настоящее время досудебные процедуры обжалования. Речь идет о положениях Федерального закона «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации», которые затрагивают рассмотрение жалоб, а также положениях федеральных законов,

которыми установлены специальные процедуры внесудебного обжалования (в частности, НК РФ, Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и др.).

При этом в содержании федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» должны найти отражение все дополнительные гарантии права на обжалование (в частности, сокращенные сроки рассмотрения жалоб), которые в настоящее время отражены в законодательстве, устанавливающем специальные процедуры обжалования. В частности, такие сроки установлены частью 1 статьи 126 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (десятидневный срок рассмотрения жалобы на решение, действие или бездействие судебного пристава-исполнителя), а также частью 4 статьи 25.6. Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (срок в пятнадцать рабочих дней для рассмотрения жалоб на решения в сфере государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Представляется необходимым и сохранение иных специфических особенностей отдельных процедур обжалования. В качестве примера такой особенности можно привести возможность подачи жалобы на отказ в исправлении ошибок в документе, выданном по результатам оказания государственной услуги, в орган, оказавший услугу (в свою очередь, этот орган должен рассмотреть жалобу в течение пяти рабочих дней со дня регистрации жалобы).

Таким образом, содержание федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» должно отразить в себе накопленный опыт правового регулирования специальных процедур досудебного обжалования. Для этого может потребоваться участие в разработке и обсуждении проекта данного закона экспертов, представляющих различные федеральные государственные органы, а также государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Во-вторых, федеральный закон «Об основах досудебного обжалования» должен стать основой системы нормативных правовых актов, регулирующих досудебные процедуры обжалования. Это означает, что все действующие законы

субъектов Российской Федерации, регулирующие рассмотрение обращений граждан, а также подзаконные акты федеральных государственных органов должны быть приведены в соответствие с положениями федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации».

При этом, как представляется, положения законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие дополнительные гарантии права на обращение с жалобами, могут применяться при рассмотрении жалоб на территории соответствующих субъектов Российской Федерации в той части, в которой они не будут противоречить федеральному закону «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации». Более того, положения данного закона могут быть детализированы в подзаконных актах государственных органов, в том числе, в части установления дополнительных гарантий права на обжалование.

Резюмируя положения, изложенные в настоящем параграфе, мы полагаем, что раздробленность правового регулирования досудебного обжалования порождает необоснованное применение дифференцированных подходов к установлению гарантий права на обжалование применительно к различным категориям жалоб, а также затрудняет реализацию права на обжалование широким кругом граждан. Оптимальным вариантом унификации досудебных процедур обжалования представляется разработка и принятие проекта федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации».

Заключение

Итоги проведенного анализа теоретических и практических проблем административно-правового института досудебного обжалования позволяют прийти к выводу о том, что задачи настоящего исследования были решены, а цель была достигнута. Основные результаты исследования могут быть выражены в следующих положениях.

1. Досудебные процедуры обжалования обладают рядом объективных преимуществ перед административным судопроизводством. При условии предоставления гражданам, обращающимся с жалобой, некоторых гарантий защиты прав, свойственных административному судопроизводству (в числе которых необходимо особо выделить право на участие в рассмотрении жалобы и возложение бремени доказывания законности и обоснованности оспариваемого акта на администрацию), досудебное обжалование может стать более предпочтительным для граждан способом разрешения административно-правовых споров.

2. Нормы административно-правового института досудебного обжалования регулируют отношения, возникающие в связи с тремя разновидностями процедур обжалования: 1) внесудебное (административное) обжалование; 2) квазисудебное обжалование; 3) обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях в досудебном порядке. Досудебное обжалование является самостоятельным правовым институтом наряду с административным судопроизводством и институтом обращений граждан.

3. Досудебная жалоба представляет собой требование субъекта, не обладающего властными полномочиями, о защите (восстановлении) прав, свобод и законных интересов и (или) устранении недостатков в государственном управлении, направляемое в устной, письменной или электронной форме уполномоченному законом субъекту административной юрисдикции, не относящемуся к судебной власти. Развитие электронной формы жалобы требует

централизации ее направления на базе одного интернет-портала, а также унификации требований к содержанию жалоб.

4. В целях расширения гарантий защиты прав граждан в рамках внесудебного (административного) обжалования представляется разумным: 1) предоставить гражданам безусловное право на участие в рассмотрении жалоб; 2) возложить бремя доказывания законности и обоснованности оспариваемых актов на государственные органы, органы местного самоуправления, должностных лиц указанных органов; 3) установить на законодательном уровне определение понятия «доказательства» применительно к досудебному обжалованию.

5. Квасисудебное обжалование является самостоятельной досудебной процедурой обжалования, которая отличается от внесудебного (административного) обжалования обособленностью квазисудебных органов от администрации, а также применением в квазисудебном обжаловании некоторых принципов административного судопроизводства (состязательности, активной роли квазисудебного органа, непосредственности, гласности и открытости). Квасисудебное обжалование позволяет совместить преимущества административного судопроизводства и внесудебного (административного) обжалования, обеспечить участие в рассмотрении жалобы должностных лиц, глубоко погруженных в специфику административно-правовых споров и относящихся к профессиональному сообществу в той или иной сфере деятельности. В связи с этим, представляется перспективным распространение квазисудебного обжалования на те сферы экономической деятельности, в которых возникают административно-правовые споры, объективное разрешение которых требует привлечения лиц, обладающих специальными знаниями.

6. Преодоление раздробленности правового регулирования досудебного обжалования может быть преодолено путем принятия Федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации», которым могут быть урегулированы как общие правила внесудебного (административного) и квазисудебного обжалования, так и особенности обжалования в отдельных ведомствах (например, в налоговых и таможенных органах). Принятие данного

закона позволит распространить основные гарантии права на обжалование на все процедуры рассмотрения жалоб как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, а также упростить восприятие гражданами правил досудебного обжалования, в настоящее время рассредоточенных в рамках множества законодательных и подзаконных актов. Положения данного закона могут быть детализированы в подзаконных актах, а также в законодательстве субъектов Российской Федерации (в том числе, в части установления дополнительных гарантий права на досудебное обжалование).

Список использованных источников и литературы

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации, законодательные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения 01.09.2020).
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. С. 3012.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. С. 3301.
4. Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. С. 1913.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. С. 1391.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть I). С. 1.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 31. 1998. С. 3824.

8. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утверждены Верховным Советом Российской Федерации 11 февраля 1993 г. № 4462-1) // Российская газета. 1993. № 49.

9. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (часть I). С. 6977.

10. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. С. 5005.

11. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. С. 3822.

12. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. С. 3813.

13. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть I). С. 3431.

14. Федеральный закон от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I). С. 5007.

15. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. С. 2060.

16. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. С. 4017.

17. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 41. С. 4849.

18. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. С. 4179.

19. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. С. 24.

20. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. С. 6252.

21. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (часть I). С. 5082.

Указы Президента Российской Федерации, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

22. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. С. 3046.

23. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. С. 945.

24. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. С. 2338.

25. Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. С. 2545.

26. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. С. 2981.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. С. 3052.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 44. С. 6274.

29. Постановление Правительства Российской Федерации 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, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 35. С. 4829.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 436 «Об утверждении Положения о комиссии по апелляциям при Федеральной

службе по аккредитации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 21. С. 2693.

31. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. С. 4720.

32. Приказ Минэкономразвития России от 4 мая 2012 г. № 263 «Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 22 февраля 2011 г. № 69 «Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости» // Российская газета. 2012. № 177.

33. Приказ Минэкономразвития России от 20 февраля 2015 г. № 82 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по федеральному округу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 39. С. 60.

34. Приказ Минэкономразвития России от 29 марта 2016 г. № 180 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъекту (субъектам) Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 27 мая 2016 г.

35. Приказ Минэкономразвития России от 30 марта 2016 г. № 193 «Об утверждении Положения о порядке формирования и работы апелляционной комиссии, созданной при органе регистрации прав, перечня и форм документов, необходимых для обращения в апелляционную комиссию, а также документов, подготавливаемых в результате ее работы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 35. С. 5.

36. Приказ Минэкономразвития России от 29 сентября 2016 г. № 617 «Об утверждении Порядка деятельности квалификационной комиссии, Порядка деятельности апелляционной комиссии, Порядка ведения Реестра патентных поверенных Российской Федерации, формы заявления об аттестации в качестве патентного поверенного, формы заявления патентного поверенного о регистрации в Реестре патентных поверенных Российской Федерации, формы свидетельства патентного поверенного» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 27 декабря 2016 г.

37. Приказ Минюста России от 21 июня 2000 г. № 178 «Об утверждении Положения об апелляционной комиссии по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приему квалификационных экзаменов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 28. С. 118.

38. Приказ МЧС России от 31 марта 2015 г. № 145 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Российская газета. 2015. № 105.

39. Приказ Росреестра от 26 августа 2015 г. № П/450 «Об утверждении Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 46. С. 41.

40. Приказ ФАДН России от 11 марта 2016 г. № 37 «Об организации работы с обращениями (запросами) граждан в Федеральном агентстве по делам национальностей» // Российская газета. 2016. № 117.

41. Приказ ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности» // Российская газета. 2013. № 273.

Законы субъектов Российской Федерации

42. Закон Республики Саха (Якутия) от 16 октября 2003 г. 83-З № 155-III «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2003. № 43.

43. Закон Чеченской Республики от 5 июля 2006 г. № 12-РЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Чеченской Республике» // Вести Республики. 2006. № 56.

Иные правовые акты

44. Письмо Президента Российской Федерации от 24 января 1998 г. № Пр-96. URL: <https://rulaws.ru/president/Pismo-Prezidenta-RF-ot-24.01.1998-N-Pr-96/> (дата обращения 05.08.2019).

45. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2003. № 93.

46. Регламент Комиссии по апелляциям при Федеральной службе по аккредитации (утв. решением Комиссии по апелляциям при Росаккредитации от 16 января 2017 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Рекомендация Rec (2001) 9 Комитета министров Совета Европы 5 сентября 2001 г. об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами (принята Комитетом министров 5 сентября 2001 года на 762-м заседании на уровне постоянных представителей) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 106-127.

Нормативные правовые акты, утратившие силу

48. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. С. 407.

49. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 24 июня 1992 г. № 3116-1 «Об утверждении Положения о претензионном порядке урегулирования споров» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. С. 1791.

50. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов СССР. Т. 1. С. 373.

51. Указ Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г. № 228 «Об утверждении Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 6. С. 434.

52. Приказ Минспорттуризма Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 226 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по туризму по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. 2009. № 113.

53. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 212 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 37. С. 5.

54. Закон Костромской области от 25 августа 1995 г. № 12 «О порядке рассмотрения и разрешения обращений граждан на территории Костромской области» // Костромской край. 1995. № 169.

55. Закон Тамбовской области от 19 сентября 1997 г. № 130-3 «О порядке рассмотрения обращений граждан в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 16 октября 1997 г.

56. Закон Тюменской области от 23 мая 1995 г. № 3 «О порядке рассмотрения обращений граждан» // Тюменские известия. 1995. № 114.

57. Постановление Администрации Псковской области от 3 декабря 2010 г. № 480 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан в Администрации Псковской области» // Псковская правда. 2010. № 272.

58. Постановление Правительства Москвы от 6 мая 1997 г. № 321 «Об уточнении нормативных документов и полномочий Мосжилинспекции» (вместе с «Положением о Городской жилищно-конфликтной комиссии») // Тверская, 13. 1997. № 23; Тверская, 13. 1997. № 24.

Законодательство зарубежных государств

59. Закон КНР «Об административном пересмотре». URL: https://chinalaw.center/administrative_law/china_administrative_review_law_revised_2017_russian/ (дата обращения 15.02.2020).

60. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2020 г.). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30086115#pos=162;-56 (дата обращения 20.08.2020).

61. Закон Кыргызской Республики от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202100/80?mode=tekst> (дата обращения 20.08.2020).

62. Закон Республики Таджикистан «Об обращениях граждан». URL: <https://www.medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02524-ru.pdf> (дата обращения 20.08.2020).

63. Закон Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц». URL: <https://lex.uz/docs/2509998#2510233> (дата обращения 20.08.2020).

64. Закон Туркменистана об обращениях граждан и порядке их рассмотрения. URL: <http://ngo-turkmenistan.org/library/legislation/laws/zakon->

turkmenistana-ob-obrashcheniyah-grajdan-i-poryadke-ih-rassmotreniya/ (дата обращения 20.08.2020).

65. Administrative Appeals Tribunal Act 1975 of Australia. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00172> (дата обращения 25.08.2020).

66. The Administrative Tribunals Act 1985 of India. URL: http://legislative.gov.in/sites/default/files/A1985-13_0.pdf (дата обращения 25.08.2020).

67. Administrative Tribunal Act of Canada. URL: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/04045_01#section41 (дата обращения 25.08.2020).

Судебные акты

Постановления и Определения Конституционного Суда Российской Федерации

68. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 31. С. 4470.

69. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2003 г. № 384-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Дизайн-группа «Интерьер Флора» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 161 Налогового кодекса Российской Федерации» // *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. 2004. № 1. С. 62.

70. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2009 г. № 1495-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балакишеева Валерия Ибрагимовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 5, 10, 11 и 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также статей

256 и 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановления Верховного Суда Российской Федерации

72. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 88-АД18-2 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 88-АД18-3 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2019 г. № 88-АД19-1 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2019 г. № 48-АД19-2 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2019 г. № 88-АД19-2 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Акты судов общей юрисдикции

77. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 16 мая 2016 г. № 33а-7742/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 21 сентября 2015 г. по делу № 33-13806/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Апелляционное определение Московского областного суда от 4 мая 2016 г. по делу № 33-12173/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 2 февраля 2016 г. по делу № 33-1420/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 июля 2016 г. по делу № 33а-12716/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 1 марта 2016 г. по делу № 33а-1568/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Постановление Вологодского областного суда от 6 июня 2018 г. № 4А-392/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Постановление Московского городского суда от 11 октября 2018 г. № 4а-6041/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

85. Постановление суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 21 июля 2015 г. по делу № 4-а-353/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

86. Постановление Ульяновского областного суда от 10 апреля 2018 г. по делу № 4А-123/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. Постановление Хабаровского краевого суда от 11 сентября 2018 г. по делу № 4а-482/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Акты федеральных арбитражных судов

88. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 19 сентября 2014 г. по делу № А43-22717/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Монографии, учебники, учебные пособия

89. Административное право: курс лекций / [К.С. Бельский и др.]; Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. 704 с.

90. Административно-процессуальное право: Курс лекций: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов / Под. ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 397 с.

91. Административно-процессуальное право Германии / сост., предисл. и вступ. ст. В. Бергманн; пер. с нем. В.Н. Гиреева. М.: Инфотропик Медиа, 2013. 247 с.

92. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры [Дубровский Д.С. и др.] / Под ред. М.А. Шатиной. М.: Издательство Юрайт, 2016. 364 с.

93. Административный процесс Российской Федерации: учебник / [Андрюхина Э.П. и др.]; Отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Проспект: Оригинал-макет, 2017. 351 с.

94. Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» [Кононов А.М. и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 496 с.

95. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России / Отв. ред. А.П. Алехин. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало-М, 2012. 729 с.

96. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов. М.: Зерцало-М, 2016. 480 с.

97. Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997. 92 с.

98. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. 816 с.
99. Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. 294 с.
100. Гречкина О.В., Давыдова Е.В. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц / Под ред. А.Б. Зеленцова. Челябинск: Полиграф-Мастер, 2009. 183 с.
101. Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах: Учеб. пособие. М.: Издательство УДН, 1987. 84 с.
102. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.: Право и жизнь, 1924. 96 с.
103. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Монография. М.: Издательство РУДН, 2005. 732 с.
104. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. 2-е изд., испр. и доп. М.: РУДН, 2009. 691 с.
105. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. 766 с.
106. Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование / Науч. ред.: Основин В.С. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1989. 150 с.
107. Кобалевский В. Советское административное право. Харьков: Юридическое издательство Наркомюста УССР, 1929. 417 с.
108. Козлов Ю.М. Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1955. 68 с.
109. Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая. Очерк действующего законодательства. Книга третья. Очерк теории административной юстиции. Спб.: Типография Тренке и Фюсно, 1910. 507 с.

110. Костенников М.В. Производство по жалобам в административной деятельности таможенных органов: монография. М.: Издательство Российской таможенной академии, 2009. 82 с.
111. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. М.: Издательство Московского университета, 1967. 108 с.
112. Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. 232 с.
113. Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука, 1977. 200 с.
114. Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: Издательство «Светопись», 1998. 256 с.
115. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. М.: Издательство «Юридическая литература», 1964. 132 с.
116. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. 569 с.
117. Сорокин В.Д. Избранные труды. Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 1084 с.
118. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. 496 с.
119. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. 485 с.
120. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. 213 с.
121. Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах / Отв. ред. В. И. Ремнев. М.: Издательство «Наука», 1984. 109 с.
122. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Клочкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 114 с.

123. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. Научно-практическое пособие. М.: Статут, 2012. 488 с.

124. Barnett, H. Constitutional & Administrative Law. London, New York: Routledge, 2011. 768 p.

125. Groves M., Lee H.P. Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines. New York: Cambridge University Press, 2007. 470 p.

Научные статьи

126. Зырянов С.М., Лебедева Е.А., Спектор Е.И., Гармаева М.А. Досудебное урегулирование споров в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 21-33.

127. Казиханова С.С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 21-25.

128. Корякин В.М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в вооруженных силах. 2015. № 5. С. 32-36.

129. Курочкин С.А. Частные и публичные интересы в праве - системное исследование // Юридический мир. 2011. № 10. С. 59-61.

130. Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 38-42.

131. Мурашова Е.И. Проблемы доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 50-56.

132. Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия: Юбилей,

конференции, форумы. Выпуск 7. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 455-467.

133. Ноздрачев А.Ф. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Гражданин и исполнительная власть: конституционные основы взаимоотношений // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 21-30.

134. Осинцев Д.В. Процессуальная судебная логика при оспаривании административных актов // Вестник гражданского процесса. 2015. № 3. С. 63-75.

135. Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 4. С. 4-27.

136. Порываев С.А. Граждане как активные субъекты административных процедур в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 56-59.

137. Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25-28.

138. Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 20-28.

139. Старилов Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 3-11.

140. Стрельцова Е.Г. К вопросу о проблемах, порожденных действием КАС России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 56-60.

141. Суворов Д.А. Претензионный и иной досудебный порядок в системе альтернативных форм рассмотрения спора // Юридический мир. 2006. № 7. С. 34-40.

142. Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 12-29.

143. Хаванова И.А. Правовое регулирование досудебного обжалования в налоговых правоотношениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 24 с.

144. Ширококов С.А. Основы права на обращение в России в 1970 - 1990-е гг. // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 189-196.

145. Штатина М.А. Административно-спорная юрисдикция в Испании и странах Латинской Америки // Антология научной мысли: Сборник статей. М.: Статут, 2008. С. 713-722.

146. Яцкин В.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18-28.

Диссертации, авторефераты диссертаций

147. Аракелова М.В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 26 с.

148. Бударина В.А. Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 24 с.

149. Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005. 435 с.

150. Киясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1997. 380 с.

151. Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1953. 17 с.

152. Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1953.

153. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2003. 467 с.

154. Новиков А.В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 239 с.

155. Тоноян Г.Х. Институт обжалования в административном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: 2008. 205 с.

Электронные ресурсы

156. Жалобы пойдут в одно место. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4396978> (дата обращения 08.08.2020).

157. ИТОГИ РАБОТЫ РОСЛЕСХОЗА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН - ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА. URL: <http://rosleshoz.gov.ru/statements/report> (дата обращения 19.08.2020).

158. Обзоры обращений в МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obraashhenij (дата обращения 19.08.2020).

159. Обзор обращений граждан. URL: <https://rosstat.gov.ru/obzor-obraashcheniy> (дата обращения 19.08.2020).

160. Обзоры обращений граждан. URL: <https://mintrud.gov.ru/reception/reviews> (дата обращения 19.08.2020).

161. Отчеты о работе с обращениями граждан. URL: https://rosrezerv.gov.ru/feedback/Otcheti_o_rabote_s_obraashhenijami_grazhd (дата обращения 19.08.2020).

162. Паспорт проекта Федерального закона № 263597-4 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (внесен Президентом Российской Федерации) (подписан Президентом Российской Федерации). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi%3Ffreq%3Ddoc%3Bbase%3DPRJ%3Bn%3D113811%3Bframe%3D7096?rre=doc&base=PRJ&n=38462#04922619813623139> (дата обращения 07.08.2019).

163. Проект Федерального закона № 142018-4 «Об основных гарантиях права на обращения граждан Российской Федерации» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 16 февраля 2005 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/142018-4> (дата обращения 07.08.2019).

164. Проект Федерального закона № 263597-4 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 30 января 2006 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/263597-4> (дата обращения 07.08.2019).

165. Проект Федерального закона № 96700030-2 «Об обращениях граждан» (окончательная ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 3 декабря 1999 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700030-2> (дата обращения 07.08.2019).

166. Путин поддержал идею наказывать чиновников за оскорбления граждан. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4188855> (дата обращения 29.01.2020).

167. Сайт Министерства здравоохранения Российской Федерации. URL: <https://minzdrav.gov.ru/reception/appeals/new> (дата обращения 29.08.2020).

168. Сайт Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. URL: https://minpromtorg.gov.ru/open_ministry/treatment/orders/ (дата обращения 19.08.2020).

169. Сайт Министерства транспорта Российской Федерации. URL: <https://mintrans.gov.ru/obrashcheniya-grazhdan/reception> (дата обращения 29.08.2020).

170. Сайт Федерального агентства по делам национальностей. URL: <http://fadn.gov.ru/reception/appeals/new> (дата обращения 08.08.2020).

171. Сайт Федерального медико-биологического агентства. URL: <http://appeal.fmbaros.ru/Home/LoginEsia#> (дата обращения 08.08.2020).

172. Статистика Archives - ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ОХРАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. URL: <http://fso.gov.ru/archives/category/stat/> (дата обращения 29.08.2020 г.).

173. Роскомнадзор - Обзор обращений граждан. URL: <https://rkn.gov.ru/treatments/p436/> (дата обращения 19.08.2020).

174. Росфинмониторинг - Обзоры обращений граждан. URL: <http://www.fedsfm.ru/citizen/reception/request-review> (дата обращения 19.08.2020).

175. Электронная приемная Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. URL: http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/open_government/reception/ (дата обращения 08.08.2020).

Приложения

Приложение 1. Удельная доля обращений в электронной форме в общем количестве обращений, направленных в отдельные федеральные органы исполнительной власти за 2-е полугодие 2018 – 1-е полугодие 2020 гг.

Период со 2-го полугодия 2019 г. по 1-е полугодие 2020 г.

Орган исполнительной власти	2020 год (1-е полугодие)			2019 год (2-е полугодие)		
	Общее количество обращений	Количество обращений в электронной форме	Удельная доля обращений в электронной форме, %	Общее количество обращений	Количество обращений в электронной форме	Удельная доля обращений в электронной форме, %
МВД России	112774	43654	38,71	111095	35137	31,63
ФСО России*	291	213	73,20	546	385	70,51
Росфинмониторинг	1335	869	65,09	1449	926	63,91
Рослесхоз	1438	925	64,33	2412	942	39,05
Минпромторг России*	3637	1234	33,93	6213	2520	40,56
Минтруд России**	25537	22600	88,50	14436	10400	72,04
Роскомнадзор*	5774	4261	73,80	10612	7971	75,11
Росстат	5994	4021	67,08	6249	4426	70,83
Росрезерв*	34	21	61,76	46	38	82,61
Всего:	156814	77798	49,61	153058	62745	40,99

Примечания к таблице:

* - приведены данные только за 1-й квартал 2020 года

** - на сайте органа указано округленное до сотни количество обращений, направленных в электронной форме

Период со 2-го полугодия 2018 по 1-е полугодие 2019 года

Орган исполнительной власти	2019 год (1 полугодие)			2018 год (2-е полугодие)		
	Общее количество обращений	Количество обращений в электронной форме	Удельная доля обращений в электронной форме, %	Общее количество обращений	Количество обращений в электронной форме	Удельная доля обращений в электронной форме, %
МВД России	106164	30973	29,17	109237	27188	24,89
ФСО России	510	399	78,24	565	380	67,26
Росфинмониторинг	2000	1234	61,70	1457	1035	71,04
Рослесхоз	1387	697	50,25	988	559	56,58
Минпромторг России	6251	2179	34,86	5474	1780	32,52
Минтруд России**	14695	10400	70,77	14019	10000	71,33
Роскомнадзор	12111	8606	71,06	11390	8206	72,05
Росстат	6163	2471	40,09	5717	2789	48,78
Росрезерв	55	28	50,91	49	42	85,71
Всего:	149336	56987	38,16	148896	51979	34,91

Примечание к таблице:

** - на сайте органа указано округленное до сотни количество обращений, направленных в электронной форме

Приложение 2. Информация об онлайн-сервисах для подачи жалоб и других обращений на официальных интернет-порталах федеральных органов исполнительной власти

(по состоянию на 27 августа 2020 года)

Орган	Наличие онлайн-сервиса для подачи жалоб на интернет-портале	Особенности онлайн-сервиса для подачи жалоб и других обращений (возможность указания дополнительной информации, направления дополнительных материалов и др.)	Дополнительные требования к жалобам и иным обращениям, не предусмотренные положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»
МВД России	Да	Возможность указать в форме обращения, что обращение является повторным	–
МЧС России	Да	Возможность направить обращение как с авторизацией в ЕСИА, так и без нее	–
МИД России	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Россотрудничество	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Минобороны России	Да	Возможность выбора статуса гражданина, направляющего обращения (военнослужащий, гражданский персонал и др.)	Ограничение на объем обращения (не более 3000 знаков)
ФСВТС России	Да	–	–
ФСТЭК России	Да	–	Требование об указании почтового адреса заявителя
Минюст России	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
ФСИН России	Да	Возможность выбора тематики обращения	–
ФССП России	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 4000 знаков)
ГФС России	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 15000 знаков)

СВР России	Да	Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	–
ФСБ России	Да	Возможность направить обращение анонимно	Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
Росгвардия	Да	Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	–
ФСО России	Да	–	1) Требование об указании почтового адреса заявителя 2) Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Росфинмониторинг	Да	1) Возможность выбора тематики обращения 2) Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
Росархив	Да	Возможность выбора тематики обращения	–
ГУСП России	Нет	–	–
УД Президента Российской Федерации	Да	Отсутствует возможность направления дополнительных материалов в форме электронного документа вместе с обращением	1) Требования об указании пола заявителя (физического лица) 2) Требование об указании домашнего адреса заявителя (физического лица) 3) Требование об указании социального положения заявителя (физического лица) 4) Требование об указании льготной категории заявителя (физического лица) 5) Требование об указании вида обращения (первичное, повторное, многократное) 6) Требование об указании субъекта, которому ранее направлялось обращение
Минздрав России	Да	Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	1) Требование об указании места отправления обращения (регион, страна, субъект Российской Федерации)

			2) Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Росздравнадзор	Да	Отдельные формы для обращений физических и юридических лиц	–
Минкультуры России	Да	Возможность указания соавторов обращения (коллективное обращение)	–
Минобрнауки России	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
Минприроды России	Да	Возможность выбора тематики обращения	–
Росгидромет	Да	Возможность направления видеозаписей вместе с обращением	Ограничение на объем обращения (не более 1500 знаков)
Росприроднадзор	Да	Возможность направить вместе с обращением только один файл	Ограничение на объем обращения (не более 4000 знаков)
Росводресурсы	Да	Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	1) Требование об указании вида обращения (первичное, повторное, многократное) 2) Ограничение на объем обращения (не более 15000 знаков)
Рослесхоз	Да	Отдельные формы для обращений физических и юридических лиц	Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Роснедра	Да	–	–
Минпромторг России	Да	Возможность выбора тематики обращения	–
Росстандарт	Да	Возможность выбора тематики обращения	Ограничение на объем обращения (от 5 до 1000 знаков)
Минпросвещения России	Да	–	–
Минвостокразвития России	Да	1) Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением 2) Возможность указания социального положения, льготного статуса заявителя	Ограничение на объем обращения (не более 10000 знаков)
Минсельхоз России	Да	–	–
Россельхознадзор	Нет	–	–

Росрыболовство	Да	Возможность выбора тематики обращения	1) Требование об указании почтового адреса заявителя 2) Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Минспорт России	Да	Отдельные формы для обращений физических и юридических лиц	Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Минстрой России	Да	Возможность указания соавторов обращения (коллективное обращение)	Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Минтранс России	Да	Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	–
Ространснадзор	Да	1) Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением 2) Возможность указания вида обращения (первичное, повторное)	–
Росавиация	Да	Возможность указания соавторов обращения (коллективное обращение)	–
Росавтодор	Да	Возможность указания соавторов обращения (коллективное обращение)	–
Росжелдор	Да	–	–
Росморречфлот	Да	–	–
Минтруд России	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Роструд	Да	Возможность указания сведений о работодателе заявителя	–
Минфин России	Да	Отдельные формы для обращений физических и юридических лиц	Ограничение на объем обращения (не более 20000 знаков)
ФНС России	Да	1) Отдельные формы для обращений физических и юридических лиц 2) Возможность указания органа, в который ранее направлялось обращение	Ограничение на объем обращения (не более 10000 знаков)

Федеральная пробирная палата	Нет	–	–
Росалкогольрегулирование	Да	1) Отдельные формы для обращений физических и юридических лиц 2) Возможность направления доверенности для представителя заявителя	–
ФТС России	Да	1) Возможность указания вида обращения (многократное, повторное) 2) Возможность указания соавторов обращения (коллективное обращение)	–
Казначейство России	Да	1) Отдельные формы для обращений физических и юридических лиц 2) Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением 3) Возможность указания органа, в который ранее направлялось обращение	–
Минкомсвязь России	Да	Возможность указания социального положения, льготного статуса заявителя	Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
Роскомнадзор	Да	–	1) Требование об указании тематики обращения (закрытый перечень вариантов) 2) Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Роспечать	Да	–	1) Требование об указании почтового адреса заявителя 2) Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
Россвязь	Да	1) Возможность указания соавторов обращения (коллективное обращение) 2) Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	–

Минэкономразвития России	Да	1) Возможность выбора тематики обращения 2) Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	–
Росаккредитация	Да	Возможность указания сведений о представителе заявителя	–
Росстат	Да	1) Возможность указания вида обращения (однократное, многократное, повторное) 2) Возможность указания сведений о представителе заявителя	–
Роспатент	Да	Возможность направления документов, подписанных электронной подписью	–
Минэнерго России	Да	Возможность указания места события, ставшего поводом для обращения	–
ФАС России	Да	Возможность указания соавторов обращения (коллективное обращение)	–
Росреестр	Да	–	–
Роспотребнадзор	Да	Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
Рособрнадзор	Да	–	Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков)
Ростехнадзор	Да	Возможность направления аудио- и видеозаписей вместе с обращением	1) Требование об указании тематики обращения (закрытый перечень вариантов) 2) Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)
Росрезерв	Да	–	Требование об указании тематики обращения
ФМБА России	Да	–	Для направления обращения в форме электронного документа необходима авторизация в ЕСИА
Росмолодежь	Да	Отсутствует возможность направления дополнительных	Ограничение на объем обращения (не более 5000 знаков)

		материалов в форме электронного документа вместе с обращением	
ФАДН России	Да	–	1) Ограничение на объем обращения (не более 2000 знаков) 2) Требование об указании места отправления обращения (регион, страна, субъект Российской Федерации)
Ростуризм	Да	–	Требование об указании тематики обращения