

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Южаков В.Н., Зырянов С.М.

**Разработка концепции дальнейшего развития
механизмов досудебного обжалования решений и
действий (бездействия) органов власти и их
должностных лиц на основе типологизации ошибок и
нарушений, допускаемых государственными
органами при осуществлении контроля (надзора)**

Москва 2016

Аннотация. Государственный контроль и надзор занимает важное место, как в деятельности органов власти, так и в жизни граждан и в деятельности различных организаций, для которых избыточное внимание со стороны контрольно-надзорных органов становится непреодолимым административным барьером. В связи с этим упорядочение контрольно-надзорных отношений, в том числе, развитие механизма досудебного обжалования как способа защиты прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) является актуальным.

Южаков В.Н., директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Зырянов С.М., Ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Развитие правового регулирования контрольно-надзорных правоотношений	7
2 Развитие нормативного правового регулирования досудебного обжалования	15
3 Развитие практики досудебного обжалования	24
4 Анализ направлений развития механизмов досудебного обжалования	39
5 Концепция дальнейшего развития механизма досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	57
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	58

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость совершенствования досудебной защиты прав граждан и организаций в сфере государственного контроля (надзора) в форме обжалования решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц в административном порядке не вызывает сомнений. Контрольно-надзорные отношения в современном мире становятся все более значимыми для всего общества, в их сферу втягиваются все новые и новые субъекты. Законность, качество, эффективность государственного контроля (надзора) оказывают значительное влияние на социально-экономическое развитие и, в условиях слабой обратной связи, обеспечиваемой механизмом досудебного обжалования, это влияние становится негативным. В то же время, в контрольно-надзорных отношениях предлагается использовать общий порядок досудебного обжалования, не учитывающий специфики данной сферы. Таким образом, необходимость формирования специального порядка досудебного обжалования в сфере осуществления государственного контроля (надзора) уже назрела.

Не случайно Президент Российской Федерации признал, что избыточный контроль остается очень чувствительной темой для российских предпринимателей [1]. На необходимость совершенствования работы системы контроля надзорных органов обращалось внимание и предыдущих посланиях Президента Российской Федерации [2; 3]. Большое внимание проблемам государственного контроля (надзора) уделяет и Правительство Российской Федерации*.

Судебная практика также свидетельствует о необходимости совершенствования государственного контроля (надзора) и досудебного обжалования. Судебная статистика говорит о все возрастающем числе претензий к контрольно-надзорным органам. Если в 2011 г. арбитражные суды рассмотрели 45920 дел об оспаривании постановлений контрольно-надзорных органов о привлечении к административной ответственности, то в 2012 г. – 58612 дела, в 2013 г. – 68760, в 2014 г. – 76109 дел [4]. Наиболее распространены жалобы на постановления органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в строительстве, в сфере деятельности Роспотребнадзора, на транспорте, в области обеспечения пожарной безопасности. При этом удовлетворяется около половины требований заявителей. Например, в 2014 г. из 76109 заявлений было

* В проекте Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 – 2018 годы приводятся данные о 2,7 – 2,8 млн. проверок, ежегодно проводимых в 2011 – 2013 гг.

удовлетворено 31973. Чаще всего обжалуются нарушения требований к порядку организации и осуществления контрольно-надзорных мероприятий и оформления их результатов.

На значительное число нарушений, допускаемых должностными лицами контрольно-надзорных органов, обращает внимание и Генеральная прокуратура Российской Федерации, к ведению которой отнесено возбуждение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [5]. По требованию прокуроров привлечено 1972 должностных лица [6]. Анализ материалов судебных дел свидетельствует о том, что должностные лица органов государственного контроля (надзора) продолжают проводить проверки, не имея на то законных оснований, без приказа (распоряжения) о проведении проверок, без согласования с прокуратурой и даже вопреки отказу прокурора в согласовании проведения внеплановой проверки.

Есть основания полагать, что потенциал досудебного обжалования еще далеко не исчерпан. На это указывает вся практика досудебного и судебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц [7, 8, 9, 10, 11, 12]. На этом основываются требования принятых в последнее время программных документов, направленных на обеспечение прав субъектов предпринимательской деятельности: Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [13], Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года [14], Государственной программой Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [15].

В соответствии с указанными актами досудебное обжалование позволит снизить нагрузку на суды и, одновременно, будет способствовать созданию благоприятных условий для ведения бизнеса, обеспечить эффективную защиту прав граждан и организаций в сфере государственного контроля (надзора).

Необходимо также учитывать, что законность, эффективность и результативность государственного контроля (надзора) – залог обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан, выступающих потребителями товаров, работ, услуг, проживающих в местностях, которые подвергаются угрозе загрязнения в

результате нарушений обязательных требований субъектами предпринимательской деятельности.

Отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора) регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) [16]. Данный законодательный акт определяет правовые основы осуществления контрольно-надзорной деятельности и устанавливает гарантии прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в частности, устанавливает перечень грубых нарушений порядка организации и осуществления государственного контроля (надзора), при наличии которых результаты проверок должны признаваться недействительными; запрещает применять меры административного принуждения до вступления в силу акта проверки. Вместе с тем, налоговое и таможенное законодательство формируют собственные механизмы досудебного обжалования, защищающие права граждан и организаций в отношениях, связанных с осуществлением налогового контроля, таможенного контроля.

1 Развитие правового регулирования контрольно-надзорных правоотношений

Законодательство о государственном контроле (надзоре) относится к одному из наиболее динамично развивающихся институтов административного законодательства Российской Федерации. За период, прошедший с конца 2014 г., было издано не менее десяти федеральных законов, содержащих нормы, регулирующие контрольно-надзорные отношения.

Прежде всего, необходимо назвать Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее – Федеральный закон № 246-ФЗ) [17] ввел в законодательство о государственном контроле (надзоре) новый для российского права вообще институт управления рисками. Статьей 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ предусматривается применение с 1 января 2018 г. риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) в целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности и снижения издержек предпринимательского сообщества.

Кроме того, Федеральным законом № 246-ФЗ установлены особенности организации и проведения в 2016 – 2018 гг. плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства. Фактически вводится мораторий на проведение плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, относящихся к субъектам малого предпринимательства. Критерии отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к субъектам малого предпринимательства установлены ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [18].

Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 306-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [19] изменил порядок запроса и получения органами

государственного контроля (надзора) запроса и получения на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме документов и материалов от иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждений и организаций. Изменения направлены на совершенствование межведомственного информационного взаимодействия и снижения нагрузки на объекты государственного контроля (надзора). Соответственно, устанавливается запрет требования от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей представления документов или иной информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций.

Кроме того, предусматривается право юридического лица или индивидуального предпринимателя знакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация.

В совокупности все произведенные изменения можно охарактеризовать как разноплановые. Все они изменяют правовое положение органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В их числе есть ограничивающие полномочия органов государственного контроля и надзора, и, напротив, предоставляющие дополнительную свободу действий.

В числе изменений, ограничивающих полномочия органов государственного контроля и надзора, следует назвать:

- оптимизацию форм разрешительных документов, путем их объединения (комплексное экологическое разрешение);
- обязательность учета всех объектов государственного контроля и надзора, их категорирование;
- обязательность составления заключения о том, что в результате проведенной проверки не было установлено нарушений обязательных требований;
- недопустимость возбуждения дел об административных правонарушениях по фактам, выявленным в ходе проведения проверки, до составления акта проверки;

- отнесение отношений, возникающих в связи с проверками соблюдения обязательных требований физическими лицами, управляющими транспортными средствами, осуществляющими рыболовство, эксплуатирующими земельные участки и т.д., к предмету регулирования законодательством о государственном контроле и надзоре;

- запрет проверять соблюдение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР и не соответствующих законодательству Российской Федерации, а также обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, не опубликованными в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

- требование об оформлении уведомления о несоответствии контролируемых параметров транспортного средства, осуществляющего международную перевозку в пределах территории Таможенного союза, виду выполняемой перевозки или перевозимому грузу, либо в случае отсутствия разрешения или специального разрешения;

- ограничение периодичности и продолжительности проведения плановых и внеплановых проверок, установление обязательности проведения совместных проверок в отношении резидентов территорий опережающего экономического развития и новых субъектов Российской Федерации;

- ограничение интенсивности проведения проверок в отношении субъектов малого предпринимательства;

- необходимость категорирования поднадзорных объектов и планирования проверок в зависимости от риска причинения вреда охраняемым законом ценностям;

- ограничение права истребования документов и информации, если такие документы и информация имеются в распоряжении других государственных органов, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, и необходимость развития межведомственного информационного взаимодействия и электронного документооборота.

К дополнительным полномочиям, решениям, расширяющим свободу действий органов государственного контроля и надзора, можно отнести:

- большую свободу доступа на объекты контроля и надзора;

- новую форму контрольно-надзорной деятельности – административное обследование, не требующее установления контакта с представителями объекта проверки;

- особый порядок проведения плановых (рейдовых) осмотров и обследований неопределенного круга лиц, не требующий согласований и предварительного уведомления объектов контроля и надзора;

- предоставление органам государственного контроля и надзора права приостанавливать действие государственной аккредитации образовательных организаций;

- наделение должностных лиц органов государственного контроля и надзора правом предписывать приостановление работ;

- освобождение органов, осуществляющих государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, от обязанности предварительного уведомления о начале проведения внеплановых выездных проверок.

Изменения, касающиеся правового положения поднадзорных объектов – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей также неоднозначные. Необходимо отметить, что последние изменения, направленные на создание более благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса, разработаны и внесены в соответствии с требованиями, выраженными в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. № Пр -2821 от 5 декабря 2014 г. [20].

На повышение защищенности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей направлены следующие положения:

- категорирование объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, стимулирующее принятие мер к повышению экологической чистоты предприятий, и повышающее правовую определенность в части периодичности и объемов проводимых проверок;

- упорядочение плановых (рейдовых) проверок, которые проводились до принятия соответствующих изменений по усмотрению органов государственного контроля и надзора;

- запрет проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР и не соответствующих законодательству Российской Федерации, а также обязательных

требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, не опубликованными в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

- запрет возбуждения дел об административных правонарушениях по фактам, выявляемым в ходе проведения плановых и внеплановых проверок, до составления акта проверки;

- дополнительные гарантии для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – резидентов свободных экономических зон, зон опережающего экономического развития, новых субъектов Российской Федерации;

- увеличение открытости и прозрачности государственного контроля и надзора;

- освобождение от обязанности представлять документы и информацию, имеющиеся в распоряжении других органов государственной власти, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и организаций;

- ограничение интенсивности проверок в отношении субъектов малого предпринимательства в период 2016 – 2018 гг., а также в отношении поднадзорных объектов менее опасных категорий.

Усложнят правовое положение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей следующие изменения:

- неопределенность в части момента возбуждения дела об административном правонарушении при выявлении признаков административного правонарушения в ходе проведения планового (рейдового) осмотра;

- неопределенность в части срока, по истечении которого после проведения проверки, результаты которой были признаны недействительными в связи с допущением грубых нарушений порядка проведения проверок, может быть назначена новая проверка;

- отдельные дополнительные обязанности и новые особенности организации и проведения плановых и внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих отдельные виды деятельности (международные автомобильные перевозки, обработку драгоценных металлов и драгоценных камней, образовательную деятельность и др.).

Разрабатываемый во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 4 января 2014 г. № Пр-13 в течение 2014 – 2015 гг. проект федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) устанавливает ряд новых

принципов, реализация которых потребует внесения существенных изменений в организацию деятельности контрольно-надзорных органов и в характер их взаимоотношений с гражданами и организациями. Так, например, принцип результативности и стратегической направленности требует разработки и утверждения измеряемых показателей достижения общественно значимых результатов, в части минимизации вреда охраняемым ценностям в соответствующей сфере ответственности каждого контрольно-надзорного органа. Принцип эффективности требует обеспечения минимальных затрат при достижении максимального результата. Его реализация потребует сокращения числа проверочных мероприятий и, возможно, общей штатной численности контрольно-надзорных органов. В то же время, для реализации данного принципа контрольно-надзорные органы должны будут вести реестры поднадзорных объектов, что позволит более качественно осуществлять непрерывное наблюдение за ними.

Включение в систему оценки контрольно-надзорных органов показателей результативности, характеризующих степень достижения общественно значимых результатов – конечных результатов контрольно-надзорной и, более того, всей управленческой деятельности, должно вынуждать должностных лиц контрольно-надзорных органов изменить свое отношение к деятельности.

Применительно к контрольно-надзорным органам устанавливается перечень форм государственного и муниципального контроля (надзора), включая проверки, рейдовые осмотры, наблюдение, мониторинг, контрольную закупку и иные формы, которые могут быть установлены федеральным законом.

Правовое положение органов государственного и муниципального контроля (надзора) в соответствии с законопроектом характеризуется наличием комплекса специфических полномочий, прав и ограничений.

К полномочиям контрольно-надзорных органов можно отнести:

- осуществлять сбор информации об объектах контроля (надзора), включая персональные данные физических лиц;
- истребовать документы (информацию);
- изымать (осуществлять выемку) документы и предметы;
- проводить предусмотренные законом мероприятия государственного и муниципального контроля (надзора);

- уведомлять в течение 24 часов прокурора о факте отказа в доступе к проверяемым объектам;

- использовать при проведении отдельных видов проверок контрольные списки вопросов – проверочные листы;

- выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований (предписание должно отвечать требованиям конкретности, определенности, исполнимости, предусматривать разумные сроки исполнения);

- контролировать устранение выявленных нарушений обязательных требований;

- применять меры по предотвращению непосредственной угрозы причинения вреда охраняемым ценностям вплоть до временного запрета деятельности проверяемого объекта;

- направлять материалы о нарушениях обязательных требований в уполномоченные органы для привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности;

- проводить мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований (изучать поднадзорные объекты, создавать условия для добровольного соблюдения обязательных требований, информировать и консультировать граждан и организации об обязательных требованиях и условиях их соблюдения и т.д.).

К обязанностям контрольно-надзорных органов и их должностных лиц можно отнести следующие:

- проводить контрольно-надзорные мероприятия на законном основании в соответствии с их назначением;

- проводить внеплановые проверки по согласованию с прокурором и только при наличии законных оснований;

- проводить контрольно-надзорные мероприятия только во время исполнения служебных обязанностей;

- оценивать соблюдение требований, установленных действующими и опубликованными нормативными правовыми актами, относящихся к полномочиям контрольно-надзорного органа;

- уведомлять граждан и организации о дате начала проведения проверок за исключением случаев, предусмотренных законом;

- не препятствовать представителю проверяемой организации, индивидуальному предпринимателю, гражданину присутствовать при проведении

контрольно-надзорных мероприятий, давать им разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

- предоставлять представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, гражданину информацию и документы, относящиеся к предмету проверки, знакомить с административными регламентами осуществления государственного или муниципального контроля (надзора), порядком проведения проверок;

- проводить контрольно-надзорные мероприятия в присутствии проверяемого гражданина или представителя проверяемой организации за исключением предусмотренных законом случаев;

- соблюдать порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий, их документирования;

- не распространять информацию, полученную в результате проведения контрольно-надзорных мероприятий и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну;

- учитывать при выборе мер административного принуждения соответствие данных мер характеру выявленных нарушений обязательных требований;

- не предлагать гражданам или организациям проведения за их счет мероприятий государственного или муниципального контроля (надзора);

- доказывать обоснованность своих решений действий (бездействия) при обжаловании их в установленном порядке;

- не использовать доказательства, полученные с нарушением закона;

- соблюдать сроки проведения контрольно-надзорных мероприятий;

- не требовать от граждан и организаций документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством.

Должностные лица контрольно-надзорных органов вправе, в том числе:

- назначать проведение внеплановых проверок на основании данных, полученных в ходе рейдовых проверок, наблюдения, контрольных закупок, проведения документарных (камеральных) проверок;

- истребовать необходимые для проведения проверки документы, материалы, назначать экспертизы;

- приостанавливать проведение проверки в случаях, предусмотренных законом.

Предусматривается ответственность органов государственного и муниципального контроля (надзора) и их должностных лиц за ненадлежащее исполнение функций, служебных обязанностей, совершение противоправных деяний, проведение служебных расследований для установления вины должностных лиц в нарушении служебной дисциплины.

В отношении граждан и организаций законопроектом предусмотрен комплекс прав, корреспондирующих вышеуказанным обязанностям, а также:

- право на ознакомление с документированной информацией о себе, имеющейся у органов государственного или муниципального контроля (надзора);

- право отказать должностным лицам контрольно-надзорного органа и экспертам в доступе к производственным объектам, если нарушены требования к порядку проведения контрольно-надзорных мероприятий;

- право вести журнал проверок должностными лицами органа государственного или муниципального контроля (надзора);

- право присутствовать при проведении контрольно-надзорных мероприятий;

- знакомиться с результатами контрольно-надзорных мероприятий и указывать в акте (протоколе) о своем ознакомлении с ним, о согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями (бездействием) должностных лиц;

- обжаловать действия (бездействие) должностных лиц контрольно-надзорных органов;

- привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в контрольно-надзорном мероприятии;

- право на возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного или муниципального контроля (надзора), включая упущенную выгоду, за счет средств соответствующих бюджетов в порядке, установленном гражданским законодательством.

2 Развитие нормативного правового регулирования досудебного обжалования

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [21], вступивший в силу с 15 сентября 2015 г. (далее – КАС РФ), устанавливает порядок рассмотрения и разрешения Верховным Судом Российской Федерации

Федерации, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. В соответствии с ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают в порядке, предусмотренном КАС РФ, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Производство по административным делам такого рода служащих регулируется статьями гл. 22 КАС РФ, и имеет непосредственное отношение к обжалованию решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц.

Судебный административный порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти, в том числе и органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц характеризуется следующими особенностями:

- 1) действуют общие принципы юридического процесса: гласность и открытость, непосредственность, независимость суда, равенство сторон;
- 2) установлен трехмесячный срок давности обжалования, исчисляемый с момента, когда истцу стало известно о нарушении его прав;
- 3) суд может применить меры предварительной защиты – приостановить исполнение оспариваемого решения или совершение оспариваемого действия;
- 4) административное исковое дело рассматривается с участием истца, суд может признать обязательным участие ответчика;
- 5) предусматривается взимание государственной пошлины;
- 6) действуют правила распределения бремени судебных расходов между сторонами.

Дальнейшее развитие механизмов досудебного обжалования отмечается в законодательстве Российской Федерации об отдельных видах контрольно-надзорной деятельности, а также в системе предоставления государственных и муниципальных услуг.

Наибольший интерес для исследования представляет механизм досудебного обжалования в налоговом контроле как разновидности государственного контроля (надзора). Налоговый кодекс РФ устанавливает два механизма досудебного обжалования. В соответствии с п. 6 ст. 100 Налогового кодекса РФ лицо, в отношении которого проводилась налоговая проверка, или его представитель в случае несогласия с фактами, изложенными в акте налоговой проверки, с выводами и предложениями проверяющих вправе представить в налоговый орган, проводивший проверку, письменные возражения по акту проверки или по его отдельным положениям. Срок представления возражений – один месяц со дня получения акта проверки. Возражения должны быть рассмотрены руководителем налогового органа, проводившего проверку, или его заместителем, которые должны вынести решение в течение 10 дней. Лицо, в отношении которого проводилась проверка, вправе участвовать при рассмотрении материалов проверки и возражений лично или через своего представителя. Умаление права лица, в отношении которого проводилась проверка, участвовать в процессе рассмотрения материалов налоговой проверки лично или через своего представителя, либо вместе с представителем, права представлять объяснения признается грубым нарушением, влекущим отмену вышестоящим налоговым органом или судом решения.

Рассматриваемый механизм предполагает одновременное рассмотрение материалов налоговой проверки и возражений на них.

Второй вариант досудебного обжалования установлен ст. 101.4 Налогового кодекса РФ для рассмотрения акты об обнаружении фактов, предусмотренных гл. 16 Налогового кодекса РФ (налоговых правонарушений). Статья 101.4 Налогового кодекса РФ устанавливает более строгие правила в отношении обеспечения прав лица, в отношении которого рассматриваются акт и иные материалы проверки. В частности, в соответствии с п. 4 ст. 101.4 Налогового кодекса РФ акт проверки должен быть вручен лицу, совершившему налоговое правонарушение, под расписку или передан иным способом, например, путем направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или передано в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи так, чтобы можно было установить дату получения акта адресатом. В случае уклонения лица, совершившего налоговое правонарушение, от получения акта, об этом должностным лицом налогового органа делается соответствующая отметка в акте и акт направляется заказным письмом.

Помимо рассмотренных двух способов досудебного обжалования – рассмотрения возражений на акт, раздел VII Налогового кодекса РФ регулирует порядок обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц. Пунктом 2 статьи 138 Налогового кодекса РФ установлено обязательное досудебное обжалование актов налоговых органов ненормативного характера, действия (бездействия) должностных лиц налоговых органов. Непосредственно в суд могут быть обжалованы только акты ФМС России и акты налоговых органов, принятые по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб.

Статья 137 Налогового кодекса РФ наделяет правом обжаловать акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц любое лицо, если, по мнению этого лица, такие акты, действия или бездействие нарушают его права. То есть, такое право принадлежит не только налогоплательщику, в отношении которого проводилась или проводится налоговая проверка, истребуются какие-либо материалы, применяются какие-то меры принуждения, включая меры налоговой ответственности. В то же время, нормативные правовые акты налоговых органов подлежат обжалованию в порядке, установленном КАС РФ.

Часть 1 статьи 138 Налогового кодекса РФ разграничивает жалобу на вступивший в законную силу ненормативный акт (решение) налогового органа, а также на действия или бездействие должностных лиц налогового органа и апелляционную жалобу на решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или на решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

В данном случае представляет интерес положение о том, что (с учетом статьи 137 Налогового кодекса РФ) апелляционную жалобу на отказ в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может подать какое-то третье лицо, считающее, что такой отказ нарушает его права.

Ценное положение содержится в п. 5 ст. 138 Налогового кодекса РФ – по заявлению лица, подавшего жалобу, вышестоящий налоговый орган может приостановить исполнение акта или совершение действия должностного лица при наличии достаточных оснований полагать, что обжалуемые акт или действие не соответствуют законодательству.

С другой стороны, п. 1 ст. 139 Налогового кодекса РФ устанавливает, что жалоба в вышестоящий налоговый орган подается через налоговый орган, акты ненормативного характера, действия или бездействие должностных лиц которого обжалуются. При этом предусмотрен значительный срок давности – один год со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. Также в течение года может быть подана жалоба на вступившее в силу решение налогового органа, если оно не было обжаловано в апелляционном порядке. В то же время жалоба в ФНС России может быть подана в течение трех месяцев со дня принятия вышестоящим налоговым органом решения по жалобе или по апелляционной жалобе.

Статьи раздела VII Налогового кодекса РФ не предусматривают возможности участия представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя (его представителя) в процедуре рассмотрения жалобы. Вместе с тем, в правоприменительной практике руководствуются положением п. 8.3 Регламента рассмотрения споров в досудебном порядке, утвержденного приказом МНС России от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290 [22], в соответствии с которым комиссия налогового органа, рассматривающая жалобу, при наличии достаточных оснований полагать, что обжалуемый акт, действие или бездействие не соответствует законодательству Российской Федерации, рассматривает жалобу в присутствии должностных лиц организации-налогоплательщика, индивидуального предпринимателя или их представителей. К сожалению, имеются основания полагать, что данный Регламент утратил силу. Об этом было сообщено в определении Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июля 2009 г. № ВАС-8298/09 [23].

Таким образом, в налоговом контроле предусматривается возможность досудебного обжалования в форме рассмотрения возражений на акт налоговой проверки или акт об обнаружении фактов, свидетельствующих о предусмотренных Налоговым кодексом РФ налоговых правонарушениях.

Таможенное законодательство изначально развивалось по пути формирования собственного механизма досудебного обжалования. В настоящее время, с принятием Таможенного кодекса Таможенного союза, действует Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 311-ФЗ) [24]. Механизм досудебного обжалования в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом практически не изменился по

сравнению с предусмотренным ТК РФ-2003. Основные изменения заключаются в следующем:

- установлен срок направления таможенным органом, должностным лицом, чье решение, действие (бездействие) обжалуются, получившим жалобу, в вышестоящий таможенный орган, вышестоящему должностному лицу. Указанный срок составляет пять рабочих дней и исчисляется со дня поступления жалобы;

- предусмотрено участие организаций в обжаловании решений, действий (бездействия) таможенного органа или его должностного лица через свои органы, а недееспособных или не полностью дееспособных граждан – через их законных представителей;

- значительно расширен перечень оснований для отказа в рассмотрении жалоб, в частности, таким основанием является подача жалобы лицом, права, свободы или законные интересы которого не были затронуты обжалуемыми решением, действием (бездействием), отсутствие предмета обжалования и др.

Сохранился в Федеральном законе № 311-ФЗ и упрощенный порядок рассмотрения жалоб, причем, срок принятия решения по жалобе, рассматриваемой в упрощенном порядке, ограничен тремя часами с момента ее подачи.

Контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти как функция управления имеет вполне определенную цель – обеспечение безопасности. Постановка такой цели придает государственному контролю (надзору) социальное значение, поскольку обеспечивается безопасность личности, общества и государства. Например, государственный пожарный надзор обеспечивает пожарную безопасность – создает состояние защищенности граждан от пожаров. Государственный санитарно-эпидемиологический и медико-биологический надзоры обеспечивают безопасность граждан от различных инфекций, некачественных продуктов и т.д. Органы государственного контроля (надзора) ежегодно выявляют сотни миллионов административных правонарушений, угрожающих жизни и здоровью людей, их имущественным правам.

Иначе говоря, существует социальный запрос на осуществление государственного контроля (надзора), причем, необходим эффективный государственный контроль (надзор). Можно привести примеры неэффективности государственного контроля (надзора), следствием которой стали трагические происшествия. Так, 17 августа 2009 г. произошла промышленная техногенная

катастрофа на Саяно-Шушенской ГЭС. В результате разрушения от усталостных повреждений узлов крепления крышки турбины гидроагрегата произошел срыв крышки и затопление машинного зала станции. Погибло 75 человек, работа ГЭС была остановлена. Авария была охарактеризована как крупнейшая в истории катастрофа на гидроэнергетическом объекте России и одна из самых значительных в истории мировой гидроэнергетики [25; 26; 27].

Безопасность гидротехнических сооружений – зона ответственности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), обеспечивающей соблюдение обязательных требований, установленных Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» [24] и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами. Расследование причин аварии привело к осуждению семи должностных лиц, в числе которых три работника службы мониторинга оборудования Саяно-Шушенской ГЭС.

10 июля 2011 г. в Куйбышевском водохранилище произошло крушение теплохода «Булгария». Основной причиной аварии было признано невыполнение экипажем теплохода правил эксплуатации. Из находившихся на борту теплохода 201 человека погибло 122. Безопасность судоходства находится в сфере ведения Федеральной службы транспортного надзора (Ространснадзор), обеспечивающей соблюдение требований Кодекса внутреннего водного плавания Российской Федерации [29] и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов. Приговором Московского районного суда г. Казани были признаны виновными, в том числе, начальник отдела Ространснадзора и инспектор Ространснадзора.

5 декабря 2009 г. в Перми произошел крупнейший за историю Российской Федерации по числу жертв пожар в клубе «Хромая лошадь», причиной которого стало нарушение требований пожарной безопасности при применении пиротехники. От пожара пострадало 234 человека, в том числе 156 погибших.

По результатам расследования суд признал виновными восемь человек, в том числе, главного государственного инспектора Пермского края, двух инспекторов государственного пожарного надзора по Пермскому краю.

Печерский районный суд Псковской области признал виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 УК РФ таможенного инспектора, ненадлежащим образом проведшего таможенный контроль транспортного средства, в

результате чего на территорию Российской Федерации были незаконно ввезены товары без уплаты таможенных платежей [30]. Корткеросский районный суд Коми вынес приговор трем инспекторам государственного пожарного надзора, обвиняемым в халатности, повлекшей гибель 23 человек в сгоревшем доме ветеранов села Подъелськ [31]. Лахденпохский районный суд осудил инспектора дорожно-патрульной службы ГИБДД за халатность, выразившуюся в том, что он не принял установленных мер в отношении своего сослуживца, управлявшего автомобилем в состоянии опьянения, в результате чего последний совершил наезд на двух пешеходов [32].

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что во всех подобных случаях в числе причин нарушения прав граждан имели место халатность или коррупция должностных лиц органов государственного контроля (надзора). В принципе, почти в любом происшествии есть доля вины органов государственного контроля (надзора), поскольку они, как формулируется вина юридического лица в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, имели возможность для предупреждения такого происшествия, но не приняли для этого все зависящие от них меры. То есть, уполномоченный орган неверно определил уровень риска для данного объекта защиты или не осуществлял (или осуществлял некачественно) систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований на данном объекте, или не провел своевременно проверку деятельности владельцев и пользователей данным объектом, либо провел проверку (или осуществлял систематическое наблюдение), однако происшествие все равно произошло.

Аналогичное положение в сфере санитарно-эпидемиологического надзора, в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [36], уполномоченные федеральные органы исполнительной власти осуществляют данную деятельность в целях предупреждения, обнаружения и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания. Соответственно, каждый случай причинения вреда здоровью человека или нескольких человек в результате нарушения санитарного законодательства можно квалифицировать как недоработку органов санитарно-эпидемиологического надзора и их должностных лиц.

Вместе с тем, дальнейшее следование данной логике потребует от нас признать вину федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в том, что на территории Российской Федерации нарушается миграционное законодательство – находятся и трудятся нелегальные мигранты. В то же время, органы иммиграционного контроля ни в одной стране мира не являются настолько эффективными, чтобы обеспечить стопроцентное соблюдение обязательных требований миграционного законодательства. Также как ни в одной стране мира органы пожарного надзора не могут исключить пожары, а органы санитарно-эпидемиологического надзора – отравления некачественными продуктами.

С другой стороны, статья 19.26 КоАП РФ устанавливает административную ответственность эксперта за дачу заведомо ложного заключения при осуществлении государственного контроля (надзора) в виде административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей.

В случаях, когда происшествие на поднадзорном объекте повлекло наступление тяжких последствий, например, гибель людей, должностные лица контрольно-надзорных органов привлекаются к уголовной ответственности по ст. 293 УК РФ – их деяния квалифицируются как халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе либо обязанностей по должности, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

В то же время, некоторые предпосылки для ответственности контрольно-надзорных органов появляются и помимо ст. 293 УК РФ. В частности, Правила формирования и ведения Федерального государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1443 [34], и Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 [35] предусматривают обязательное включение в отчетность сведений о количестве случаев причинения

поднадзорными объектами вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В таблице 2 представлены данные о количестве случаев причинения вреда поднадзорными объектами в 2014 г.

3 Развитие практики досудебного обжалования

В результате анализа данных, накапливаемых в информационной системе мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, руководство которой осуществляет Минэкономразвития на основании постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1443 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов», было установлено, что в 2014 г. значительной части федеральных органов исполнительной власти удалось избежать отмены результатов проверок по причине допущения их должностными лицами грубых нарушений порядка проведения проверок, указанных в ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ*. Не указали фактов отмены результатов проверок Минкультуры России, Минфин России, Минпромторг России, Минюст России, Росалкогольрегулирование, Росгидромет, Роскомнадзор, Рособрнадзор, Роспатент, Росрыболовство, Ространснадзор, Росфинмониторинг, Росфиннадзор, ФСКН России, ФСТ России и ФСТЭК России. На единичные (1 – 3) случая указали Рослесхоз, Росприроднадзор, ФМБА России, ФМС России. Более или менее значительные количества отмены имели место в МВД России (45 случаев), МЧС России (96 случаев), Росреестре (101 случай), Россельхознадзоре (166 случаев), ФНС России (1447 случаев) и ФТС России (77 случаев).

* К грубым нарушениям установленных требований к организации и проведению проверок относятся: проведение плановых проверок с нарушением установленной периодичности или не в соответствии с утвержденными планами проведения плановых проверок; проведение плановой проверки без уведомления юридического лица или индивидуального предпринимателя о начале проведения проверки; привлечение к участию в проведении проверки посторонних лиц; проведения внеплановой проверки при отсутствии установленных оснований для ее назначения или без обязательного согласования с прокуратурой; нарушение сроков и времени проведения проверок; проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя контрольно-надзорного органа; истребование документов, не относящихся к предмету проверки; непредставление акта проверки; привлечение к участию в проведении проверки экспертов, зависимых от объектов проверки.

При этом случаи отмены результатов проверок по причине допущения должностными лицами контрольно-надзорных органов грубых нарушений порядка организации и проведения проверок составляют незначительную долю от общего количества проведенных проверок. Так, у лидирующей по данному показателю – ФНС России эта доля составила в 2014 г. 0,66%; у Россельхознадзора – 0,18%; у МЧС России – 0,02%; у МВД России – 0,047%.

По фактам отмены результатов проверок в контрольно-надзорных органах проводятся служебные проверки, в ходе которых устанавливаются обстоятельства грубых нарушений порядка организации и проведения проверок и применяются меры дисциплинарной или административной ответственности. Необходимо заметить, что, как следует из представленных федеральными органами исполнительной власти данных, не каждый факт грубого нарушения влечет привлечение виновных должностных лиц к дисциплинарной или к административной ответственности. В то же время, число привлеченных к ответственности должностных лиц может превышать количество отмененных результатов проверок, что свидетельствует о наказании должностных лиц и в тех случаях, когда допущенные ими нарушения не повлекли отмены результатов проверок. Так, при отмене результатов 45 проведенных МВД России проверок к ответственности были привлечены должностные лица, прошедшие 85 проверок, а в МЧС России – 96 фактов отмены и 108 проверок, проведенных с нарушениями соответственно. Из проведенных Роспотребнадзором почти трехсот тысяч проверок были отменены результаты лишь восьми, в то время как по итогам 107 проверок были применены меры ответственности к должностным лицам, их проводившим.

В свою очередь, при том, что были отменены результаты 16 проведенных Росздравнадзором проверок, к ответственности были привлечены должностные лица, участвовавшие в проведении только 15 проверок. Из проведенных таможенными органами 14465 проверок недействительными были признаны результаты 77, но к ответственности были привлечены должностные лица, участвовавшие в проведении только трех проверок. Из этого можно сделать вывод, что, как минимум в 74 случаях грубые нарушения порядка организации и проведения проверок были допущены невинными действиями (бездействием) должностных лиц.

В целях оценки динамики изменения доли проверок, результаты которых были признаны недействительными в связи с грубыми нарушениями порядка организации и

проведения проверок нами были проведены соответствующие вычисления для некоторых федеральных органов исполнительной власти. Оказалось, что динамика изменения качества контрольно-надзорной деятельности неоднородная. Общая тенденция сводится к снижению до полного отсутствия случаев отмены результатов проверок по причине грубых нарушений порядка организации и проведения проверок. Вместе с тем, имеют место случаи роста, как например, в таможенных органах, где доля проверок, результаты которых были отменены, выросла в 2014 г. по отношению к 2012 г. в пятьдесят раз. При этом необходимо учитывать, что в абсолютных величинах и в относительных показателях количество проверок, результаты которых были отменены остается незначительным – 77 проверок и лишь 0,5%.

Обращают внимание довольно высокие показатели для налоговых органов, в которых введено обязательное досудебное обжалование. Во-первых, в течение 2014 г. были отменены результаты 1447 проверок, что составило 066% - самая большая доля среди всех федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, из 1447 проверок судом были отменены результаты 1046 проверок, по требованию прокурора – результаты 4 проверок и по решению вышестоящего налогового органа, вышестоящего должностного лица налогового органа – 397.

По итогам 2013 г. представители ФНС России докладывали, что улучшение качества проведения контрольных мероприятий, сбор надлежащей доказательственной базы по выявленным нарушениям налогового законодательства, а также эффективная работа досудебного рассмотрения налоговых споров позволила значительно снизить количество дел, рассматриваемых в судах, снижается и количество жалоб, подаваемых в налоговые органы*. На этом основании был сделан вывод о том, что институт апелляционного обжалования (как и система досудебного урегулирования налоговых споров в целом) обладает целым рядом достоинств как с точки зрения налогоплательщика, так и с точки зрения государства. Грамотная организация работы с жалобами позволяет установить устойчивую обратную связь между налоговыми органами разных уровней, усилить внутриведомственный контроль и своевременно формировать объективную оценку работы нижестоящих налоговых органов и их должностных лиц, на регулярной основе осуществлять мониторинг эффективности применения налогового законодательства всеми участниками налоговых

* В 2013 году число поступивших в налоговые органы жалоб уменьшилось на 9,5 процента по сравнению с 2012 годом, а в целом за последние годы количество жалоб сократилось в 1,5 раза.

правоотношений. Кроме того, отмечается простота и оперативность административного обжалования в сравнении с судебным порядком рассмотрения налоговых споров [36].

В отчете ФНС России, представленном в АИС «Мониторинг», отмечается, что в налоговых органах внедряются интернет-сервисы «Узнать о жалобе», «Решения по жалобам», набирающие популярность среди физических и юридических лиц, в отношении которых налоговые органы проводят проверки.

Несмотря на усилия, статистика свидетельствует о том, что судебный порядок обжалования почти в три раза более эффективен с точки зрения защиты прав объектов контрольно-надзорной деятельности, чем досудебный порядок. Ситуация изменяется крайне медленно. Если в 2013 г. суды отменили результаты 1241 проверки (74,3%) из 1671 проверок, результаты которых были отменены в целом, то в 2014 г. – 1046 из 1447 или 72,3%.

Общая картина результативности досудебного обжалования решений и действий (бездействия) региональных органов государственного контроля (надзора) на основе анализа докладов, представленных в АИС «Мониторинг», в целом совпадает с тем, что происходит в федеральных органах исполнительной власти. Но доля проверок, результаты которых признаются недействительными, в деятельности региональных контрольно-надзорных органов еще ниже.

Альтернативный механизм защиты прав предпринимателей в сфере государственного контроля (надзора) представлен новым институтом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный).

В докладе Уполномоченного Президенту Российской Федерации за 2015 г. [37] отмечается, что снижение излишнего надзора и коррупции позволит бизнесу сократить издержки примерно на 20%. В центральный аппарат Уполномоченного в отчетный период поступило 3172 обращения предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации получили 9544 обращения. В общей массе обращений 10775 касались административных дел и 1941 – уголовных дел. При этом, на федеральном уровне обращения по вопросам незаконного уголовного преследования предпринимателей составляют 53,3%.

Более подробно типология обращений в центральный аппарат выглядит так:

- по вопросам незаконного уголовного преследования – 53,3%;

- по вопросам малого и среднего бизнеса – 14,6%;
- по налогам – 3,3%;
- по строительству и ЖКХ – 2,7%;
- по исполнению судебных решений – 2,2%;
- по регулированию подакцизных товаров – 2,1%;
- по природопользованию и экологии – 1,9%;
- по таможенной сфере – 1,7%;
- по закупкам – 1,6%;
- по кадастрам, земельным отношениям и имущественным правам – 1,6%;
- по интеллектуальной собственности – 1,6%;
- по иным вопросам – 13,5%.

Уполномоченные и работники их аппаратов приняли участие в 218 проверках, направили 130 ходатайств о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной и административной ответственности; направили в суды 57 заявлений о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и должностных лиц.

Три четверти поступивших жалоб и обращений предпринимателей удовлетворены.

В Докладе отмечается, что введение обязательного досудебного обжалования результатов кадастровой оценки стало причиной дополнительных временных и финансовых затрат предпринимателей. В связи с переносом оспаривания результатов оценки в суды общей юрисдикции утрачены преемственность и единообразие судебной практики, что приводит к непредсказуемым результатам и затягиванию процесса.

В случае установления кадастровой стоимости объекта в размере рыночной (решением досудебной комиссии или суда) в рамках очередной кадастровой оценки данный объект вновь оценивается методами массовой оценки с очередным завышением кадастровой стоимости объекта. Таким образом, более точная индивидуальная (рыночная) оценка объекта не учитывается, и правообладатель вынужден вновь проходить всю процедуру оспаривания, несмотря на очевидность искажений массового метода оценки.

В целях решения указанной проблемы Уполномоченный предлагает отменить обязательность досудебного обжалования результатов кадастровой оценки.

Эффективность самого института уполномоченных характеризуют данные проведенного опроса. Так, в среднем по России знают о существовании Уполномоченного 61,2% опрошенных предпринимателей, что-то слышали 20,9%, ничего не знают 17,9%. При этом более половины опрошенных (56,1%) считают деятельность Уполномоченного эффективной или скорее эффективной.

Интересно, что при ответе на вопрос об обоснованности выявленных нарушений мнения респондентов, подвергавшихся проверкам в 2014 г., примерно разделились: 49,2% бизнесменов согласились с тем, что в основном нарушения были обоснованы, 42,6% - заявили, что они были не обоснованы. В то же время, на вопрос, каковы шансы выиграть судебное разбирательство, если вашим оппонентом будет государство, ответы опрошенных предпринимателей распределились следующим образом: «нет никаких шансов» - ответили 18,2%; «в основном низкие» - 29,5%; «в зависимости от предмета разбирательства» - 37,9% и «в основном высокие» - 3,4%.

Данные, приведенные в Докладе Уполномоченного, объясняют во многом ситуацию, выявленную нами в ходе анализа докладов и отчетов контрольно-надзорных органов. При том, что почти половина предпринимателей, подвергнутых наказаниям по итогам проведенных у них проверок, считают наказания необоснованными, они не обжалуют решения или действия (бездействие) контрольно-надзорных органов и их должностных лиц, ни в административном, ни в судебном порядке, так как убеждены в том, что имеют низкие шансы доказать свою невиновность.

Проведенное социологическое исследование показало, что предпринимательское сообщество недостаточно хорошо осведомлено о положениях законодательства о государственном контроле (надзоре) и о своих правах, включая право на досудебное обжалование. Знают все основные положения Федерального закона № 294-ФЗ 36,4% предпринимателей и представителей предприятий, которые сталкивались за последние два года с проблемами (ошибками, нарушениями своих прав) при осуществлении проверок предприятий контрольно-надзорными органами. Имеют приблизительные представления о нем 40,7%, практически не знают 19,6%, еще 3,3% респондентов затруднились с ответом.

При этом среди тех, кто *постоянно* сталкивается с нарушениями (проблемами) при осуществлении контрольно-надзорных проверок, доля предпринимателей, знающих все основные положения Федерального закона № 294-ФЗ, составляет 69,6%. В то же время, опрошенные имеют опыт взаимодействия с контрольно-надзорными

органами. Почти все (99%) опрошенные хотя бы однажды сталкивались с ошибками или нарушениями порядка организации или проведения проверок. Довольно значительное число бизнесменов постоянно сталкиваются с проблемными ситуациями (17,5% представителей крупного бизнеса; 21,3% предприятий, ведущих свою основную деятельность в городах). При этом результаты исследования не дают оснований утверждать, что положение меняется в лучшую сторону.

Ошибка – это неумышленная или преднамеренная оплошность, неточность, искажение. Среди ошибок, встречающихся в документах, оформляемых в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий, наиболее часто встречаются ошибки технического характера – пропуски слов или лишние слова, опечатки, описки, указание неверной информации (ошибочная дата, номер документа и т.п.) и др. С ошибками такого рода сталкивалась почти половина опрошенных. Треть респондентов отмечают орфографические и грамматические ошибки, пятая часть – арифметические (неверно произведенные вычисления). Указывались также «логико-смысловые», когда неясен смысл предложения в связи с несочетаемостью слов, неверной их постановкой в высказывании или неверным их употреблением. Отмечалось использование непонятных терминов в формулировках документов и ошибки в ссылках на нормы права.

Наиболее распространенным нарушением, допускаемым должностными лицами контрольно-надзорных органов в ходе контрольных мероприятий, является истребование документов, материалов, не относящихся к предмету проверки. 47,4% респондентов сообщают о фактах таких нарушений. Около четверти опрошенных отмечают проведение проверки по вопросам, не относящимся к ведению контрольно-надзорного органа, и неуведомление о проведении проверки. Другие нарушения, отмеченные респондентами, встречаются реже.

Сопоставление ответов респондентов обнаруживает дифференциацию различных видов нарушений в зависимости от типа организации предприятия. Так, данные опроса показывают, что истребование документов, не относящихся к предмету проверки, больше применимо для крупного бизнеса. Среди индивидуальных предпринимателей такой ответ дали 32,4%, среди представителей малого бизнеса 41,5%, среднего бизнеса – 57,9%, крупного бизнеса – 65,0%.

Аналогичная ситуация складывается с выбором ответа «проведение проверки по вопросам, не относящимся к ведению контрольно-надзорного органа». Получено

следующее распределение ответов респондентов: индивидуальные предприниматели – 13,5%, малый бизнес – 25,5%, средний бизнес – 28,9%, крупный бизнес – 42,5%.

О случаях неуведомления о проведении проверки, напротив, чаще заявляют индивидуальные предприниматели – 35,1%, чем представители малого, среднего и крупного бизнеса (29,8%, 18,4% и 7,5% соответственно).

Помимо различного рода нарушений, допускаемых должностными лицами контрольно-надзорных органов в ходе проведения проверок, предприниматели сталкиваются с противоправным бездействием контрольно-надзорных органов. Это многообразные отказы в ознакомлении с различного рода документами, отказы должностных лиц представиться, отказы в принятии доказательств, возражений, жалоб и др.

Ответы респондентов на данный вопрос подтверждают распространение преимущественно для индивидуальных предпринимателей случаев неуведомления о проведении проверки. Именно в этой категории опрошенных чаще, чем в других группах респондентов по типу бизнеса, упоминались отказы в ознакомлении с приказом (распоряжением) о проведении проверки.

В свою очередь, представители крупного бизнеса чаще отмечают отказы в принятии доказательств. Такие ответы встречались в 40,0% случаев, в то время как среди индивидуальных предпринимателей такой ответ встречался только у 13,5%, среди представителей малого бизнеса – у 26,6%, среднего – у 28,9%.

По итогам проведенной проверки предприятие получает предписание об устранении выявленных нарушений, однако, и на этом этапе контрольных мероприятий, по мнению предпринимателей и их представителей, встречаются нарушения со стороны контрольно-надзорных органов. Преимущественно респондентов беспокоят сроки выполнения поставленных требований. По мнению половины опрошенных, они нереально короткие.

Еще треть респондентов недовольна неоднозначными формулировками требований об устранении нарушений – «Требования формулируются неопределенно (без ссылки на конкретное положение нормативного правового акта), неконкретно, что позволяет субъективно оценивать их выполнение». Существенная доля респондентов сообщает о том, что поставленные требования не выполнимы – ¼ часть всех опрошенных.

Сталкиваются предприниматели также со случаями, когда предписания об устранении выявленных нарушений не согласованы с действующим законодательством: или поставленные требования совсем не предусмотрены законодательством (18,7%), или соответствующее законодательство еще не является действующим (11,5%).

Как показывают данные опроса, рассматриваемые проблемы наиболее актуальны для крупного бизнеса, что связано со спецификой деятельности предприятий такого типа организации.

Еще один тип нарушений, который отмечают предприниматели и представители предприятий, – нарушения, допускаемые при оформлении результатов проверок. Здесь следует отметить, что самый распространенный вариант ответа – «Использование в акте проверки субъективных оценок, не подкрепленных доказательствами», в большей степени актуален для среднего и крупного бизнеса. Доли представителей этих групп опрошенных, сталкивающихся с такими нарушениями, составили соответственно 50,0 и 70,0 процентов.

Массовая распространенность отмеченных ошибок и нарушений, а также фактов противоправного бездействия контрольно-надзорных органов, по высказываниям респондентов, возникает по причинам общего характера:

безграмотность должностных лиц органов государственной власти (местного самоуправления);

плохое знание российского законодательства должностными лицами контрольно-надзорных органов;

возможность неоднозначного толкования законодательства;

превышение должностных полномочий представителями контрольно-надзорных органов;

предвзятое отношение к проверяемым;

в целом бюрократический подход;

коррупционность органов власти.

Наличие множества различных нарушений, ошибок, возникающих при осуществлении контрольно-надзорных проверок предприятий, побуждают представителей бизнес-сообщества к поиску оптимальных направлений разрешения ситуации. Один из таких методов – разрешение проблемы непосредственно с инспектором, осуществляющим проверку (попытаться его переубедить, решить вопрос

неформально). К такому способу прибегают 55,5% опрошенных предпринимателей и представителей предприятий. При этом пилотный опрос не зафиксировал каких-либо существенных отличий в ответах на данный вопрос среди различных категорий представителей бизнес-сообщества. Может быть, чуть чаще пытаются использовать неформальный подход в разрешении проблемной ситуации представители предприятий частной формы собственности (56,4%) в сравнении с респондентами, представляющими предприятия государственной (муниципальной) или смешанной (государственно-частной) форм собственности (50,0%). Но в силу небольшого расхождения в оценках этих групп и некоторой ограниченности в этом смысле возможностей пилотного опроса данную гипотезу мог бы подтвердить более масштабный общероссийский социологический опрос предпринимательского сообщества.

Тем не менее, если различные категории респондентов в равной степени пытаются использовать неформальный подход в разрешении спорной ситуации, то эффективность этого способа существенно зависит от формы собственности и типа организации предприятия. Так значительно чаще удается решить проблемы непосредственно с инспектором представителям частных предприятий. Этот факт отметили 34,3% от общего количества представителей данной группы (предприятия частной формы собственности), пытавшиеся решить проблему непосредственно с инспектором неформально. Работники, представляющие государственное или смешанное государственно-частное предприятие, признались в этом только в 21,4% случаях. Значительно чаще удается решать проблемы неформальным путем индивидуальным предпринимателям, особенно занятым в сельском хозяйстве. По мнению предпринимателей, «гораздо проще дать денег и все вопросы будут сразу решены».

В целом по общему массиву данных каждый шестой предприниматель или представитель предпринимательства разрешил проблемную ситуацию (ошибки, нарушение прав), возникающую при осуществлении контрольно-надзорных проверок непосредственно с инспектором. В какой-то мере ситуацию с неформальными взаимоотношениями проверяющих и проверяемых при осуществлении проверок можно охарактеризовать следующим комментарием респондента: «... проверяющие органы нередко создают невыносимые условия, чтобы вызвать неформальное вознаграждение».

Наиболее распространенное решение проблемных ситуаций (различного рода ошибки, нарушения), возникающих у предпринимательского сообщества при осуществлении контрольно-надзорных проверок, – обжалование решений, действий (бездействия) должностных лиц проверяющих органов в различных инстанциях.

По результатам пилотного опроса за последние два года $\frac{3}{4}$ предпринимателей или представителей предприятий обращались с жалобами. Среднее количество обращений составило 4,5 раз. Речь идет только о тех предприятиях, которые подавали жалобы. При этом, чем крупнее предприятие, тем чаще его представителям приходится обращаться с жалобами. Например, крупный бизнес в среднем за последние два года был вынужден обращаться с жалобами 13,1 раз, средний бизнес – 3,1 раза, малый бизнес 2,3 раза, индивидуальные предприниматели – 1,8 раз.

Если наиболее популярное число обращений для индивидуальных предпринимателей составляет единицу, то для крупного бизнеса, как правило, имеющего государственную (муниципальную) или смешанную государственно-частную форму собственности, это 6 и более обращений.

Результаты опроса констатируют, что в сравнении с пятью годами ранее предприятиям различного типа бизнеса приходится реже обращаться с жалобами на решения или действия должностных лиц при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. В данном случае имеется в виду соотношение оценок, характеризующих уменьшение и увеличение количества обращений. На этом фоне выделяются предприятия крупного бизнеса, по мнению их представителей (юристов, специалистов по взаимодействию с органами власти) за последние годы не произошли какие-либо кардинальные изменения.

Результаты по рассматриваемым вопросам (изменение количества обращений с жалобами) вполне коррелируют с данными по оценке изменения количества нарушений при осуществлении проверок. Так, более «опытные» сотрудники, проработавшие на последнем месте работы не менее 10 лет, а также представители государственных (муниципальных) и смешанных государственно-частных компаний не наблюдают столь стремительного улучшения ситуации и скорее считают текущую ситуацию неизменной. Например, для респондентов, представляющих государственные и смешанные предприятия, соотношение ответов «стало меньше» (21,4%) и «стало больше» (21,4%) составляет равенство.

В случаях обнаружения каких-либо нарушений при проведении контрольных проверок предприниматели (представители предприятий) обращаются с жалобами на действия (бездействие) должностных лиц контрольно-надзорных органов в различные инстанции. Они могут использовать как досудебный порядок обжалования (обращения к руководителям контрольно-надзорных органов, непосредственно осуществлявших проверки, в вышестоящие контрольно-надзорные органы, в орган государственной власти или местного самоуправления, общей компетенции (мэру, губернатору, в прокуратуру), так и обращаться в органы судебной власти РФ.

Предприниматели и представители предприятий, как правило, обращаются с конкретной жалобой в разные инстанции, отстаивая свои права поэтапно, начиная с более низшего уровня – обращения к руководителям контрольно-надзорных органов, осуществлявших проверки на предприятии, и заканчивая обращениями в суд. Такая ситуация возникает, если на первоначальном этапе досудебного обжалования (при обращении в более низшую по уровню инстанцию) предпринимателю не удается получить положительное решение по жалобе.

Как показывают результаты опроса, наиболее востребованными способами обжалования являются обращения к руководителям контрольно-надзорных органов, непосредственно осуществлявших проверки, и обращения в суд. Исследование выявило определенную категорию лиц, которые обращались с жалобами непосредственно в суд, не проходя другие инстанции. Эта группа составила 12,0% респондентов из тех, кто обжаловал решения и действия (бездействие) органов власти (местного самоуправления) и их должностных лиц при осуществлении контроля (надзора).

Отмечаются различия в выборе способа обжалования в зависимости от типа организации предприятия. Представители крупного бизнеса пытаются решить свои проблемы в основном в судебном порядке (60,0%) и обращаясь с жалобами в вышестоящие контрольно-надзорные органы (47,5%). Индивидуальные предприниматели в основном обращаются к руководителям контрольно-надзорных органов, непосредственно осуществлявших проверки, то есть предпочитают взаимодействие на более низком уровне.

Респонденты, кроме предложенных вариантов, указывали и другие инстанции, в которые они обращались с жалобами на решения и действия (бездействие) органов государственной власти (местного самоуправления) и их должностных лиц. Так, встречались следующие ответы: «к знакомому депутату горсовета», «к

уполномоченному по защите прав предпринимателей», «в ведомственные комиссии», «в региональное отделение Опоры России», «в региональное отделение РСПП».

В ходе опроса выявлялись причины обращений с жалобами предпринимателей и представителей предприятий в различные инстанции. Наиболее часто респонденты обжаловали постановления о наложении административных наказаний и решения контрольно-надзорных органов. Такие ответы давал каждый третий респондент. Каждый четвертый обжаловал действия должностных лиц контрольно-надзорных органов. Каждый пятый жаловался на ошибки в документах, оформляемых в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий. В меньшей степени распространены обращения на решение по жалобе, жалобы на бездействие должностных лиц контрольно-надзорных органов и нарушение сроков рассмотрения жалобы (около 7 – 12%).

Как показывают результаты опроса, предприниматели и представители предприятий по наиболее серьезным для них проблемам обращаются в вышестоящие инстанции, а сталкиваясь с менее значимыми проблемами, пытаются решить их путем обращений к руководителям контрольно-надзорных органов, непосредственно осуществлявших проверки. Например, ошибки в документах не являются для респондентов существенной причиной для обращений в орган государственной власти или местного самоуправления общей компетенции, в прокуратуру или суд, в то время как постановления о наложении административных наказаний и решения контрольно-надзорных органов респонденты чаще обжалуют именно в этих инстанциях.

Следует подчеркнуть, что бездействие должностных лиц контрольно-надзорных органов менее значимо для респондентов, чем какие-либо действия должностных лиц, расцениваемые предпринимателями как нарушения. Однако противоправное бездействие может приводить к не менее серьезным негативным последствиям для предприятия (организации).

Ответы на вопрос «Какой способ обжалования, по Вашему мнению, более эффективен?» полностью корреспондируются с мнением предпринимателей, удовлетворенных результатами обращения с жалобами на решения, действия (бездействия) должностных лиц контрольно-надзорных органов в различные учреждения. По оценкам респондентов судебный порядок является наиболее эффективным способом обжалования решений или действий контролирующих органов, особенно для представителей крупных и средних бизнес-структур.

Что касается досудебного обжалования, то предпочтения респондентов, представляющих предприятия различных типов организации и форм собственности, сводятся к обращениям в вышестоящие контрольно-надзорные органы, к вышестоящему должностному лицу. На неофициальное обращение непосредственно к инспектору чаще указывают индивидуальные предприниматели.

В этой связи следует отметить влияние на оценки эффективности различных способов обжалования реального опыта их использования. Например, владельцы или представители предприятий, которые обращались прямо в суд, минуя неформальные взаимоотношения и досудебные формы обжалования, уверены в эффективности судебного способа решения проблем. С этим согласились 91,7% респондентов данной группы. Респонденты, которым удалось решить проблему неформально с инспектором, считают этот способ наиболее эффективным (52,6%).

Результаты опроса зафиксировали, что досудебным порядком рассмотрения жалобы пользовались около 2/3 владельцев, представителей предприятий и индивидуальных предпринимателя. В зависимости от уровня направления жалобы (к руководителям контрольно-надзорных органов, в вышестоящие контрольно-надзорные органы, в орган государственной власти или местного самоуправления, в прокуратуру) эффективность этого способа ниже судебного порядка и варьируется в интервале от 43,8% до 53,8%. Практика использования досудебного обжалования выявила ряд трудностей при его использовании респондентами.

Во-первых, 33,3% респондентов (использовавшие досудебное обжалование), сталкивались с тем, что жалоба возвращалась должностному лицу, действия (бездействия) или решения которого обжаловались. Чаще всего с этой проблемой сталкивались юридические лица, особенно крупный бизнес (40,0%) и предприятия государственной (муниципальной) и смешанной формы собственности (47,6%).

Во-вторых, у 19,3% респондентов были нарушены сроки рассмотрения жалобы (36,0% респондентов, представляющих крупный бизнес).

В-третьих, результаты опроса выявили некоторую противоречивость в принятии решения по жалобе между досудебными учреждениями и судебными органами. Например, 44,4% от тех, кто подавал жалобу в досудебные учреждения, не согласились с решением по жалобе и обжаловали его в судебном порядке. В результате обжалования решения по жалобе в суд, требования 68,3% владельцев, представителей предприятий или индивидуальных предпринимателей были удовлетворены.

В-четвертых, решение, вынесенное в результате рассмотрения жалобы в досудебном порядке, не всегда исполняется контрольно-надзорными органами. На этот факт обращают внимание 24,4% респондентов, подававших жалобы в досудебные учреждения. В итоге для защиты своих интересов предпринимателям, представителям предприятий приходится обращаться в суд с требованием об исполнении решения.

Процесс обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти (местного самоуправления) и их должностных лиц при осуществлении контроля (надзора) занимает определенное время. Иногда временные издержки, связанные с ожиданием результата по жалобе, весьма значительны и в определенной мере осложняют деятельность предприятий.

По результатам опроса получено следующее распределение ответов респондентов, подававших жалобы на решения, действия (бездействие) должностных лиц при проведении контрольно-надзорных проверок, о сроках рассмотрения жалобы:

- До 30 дней – 15,3%
- От 30 до 60 дней – 20,6%
- От 60 дней до полугода – 15,9%
- От полугода до года – 5,9%
- Более одного года – 1,8%
- Затруднились ответить – 40,5%

Как видно из полученных данных, как правило, срок рассмотрения жалобы составляет 1-2 месяца.

Предприниматели (представители предприятий) неоднозначно оценивают издержки для своего бизнеса от контрольно-надзорной деятельности в целом и от ошибок и нарушений, допускаемых контрольно-надзорными органами, в частности (рисунок 8). Мнения разделились. Тем не менее, доля респондентов, оценивающих свои издержки как существенные, довольно велика и составляет 42%. Более того, около 14% опрошенных считают, что как сами контрольные проверки, так и ошибки и нарушения, допускаемые контрольно-надзорными органами, препятствуют дальнейшему ведению бизнеса.

Таким образом, результаты пилотного опроса фиксируют, что многие предприятия сталкиваются с проблемами (ошибками, нарушениями) при осуществлении проверок контрольно-надзорными органами. Индивидуальные предприниматели предпочитают «не связываться» с системой обжалования, чаще

пытаясь договориться непосредственно с инспектором. Крупный бизнес, в свою очередь, больше ориентирован на решение вопросов в судебных инстанциях.

Использование досудебного или судебного порядка обжалования во многом определяется спецификой нарушений (действий), которые допускаются при осуществлении проверок контрольно-надзорными органами, а также в какой-то степени техническими и трудовыми ресурсами (возможностями) предприятий.

Результаты опроса показывают, что досудебное обжалование по уровню эффективности несколько уступает судебному порядку обжалования. С другой стороны, способ досудебного обжалования имеет некоторые преимущества перед судом в части сокращения временных издержек.

В целом, среди тех, кто использовал досудебный порядок обжалования, 43,7% указали на его целесообразность и планируют использовать досудебное обжалование в будущем, 20,0% выразили отрицательное отношение и в следующий раз собираются обращаться сразу в суд, 36,3% - затруднились с ответом. Этой позиции придерживаются в первую очередь индивидуальные предприниматели и предприятия малого и среднего бизнеса. Обратная картина наблюдается во взглядах крупного бизнеса на досудебное обжалование: о его целесообразности заявили только 24,0%, соответственно о нецелесообразности – 40,0%, остальные затруднились с выбором.

4 Анализ направлений развития механизмов досудебного обжалования

В проекте федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре)», предусматривается установить специальный порядок досудебного обжалования. Наиболее ценными положениями, представленными в рассмотренных законопроектах, по нашему мнению, являются следующие:

- 1) о порядке подачи и рассмотрения возражений на акт проверки и предписание;
- 2) о приостановлении процедуры утверждения акта проверки до рассмотрения возражений;
- 3) о коллегиальном рассмотрении возражений на акт проверки и жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственного и муниципального контроля и надзора;
- 4) об открытом рассмотрении жалоб и возражений с участием заявителя и должностных лиц, чьи решения и действия (бездействие) обжалуются;

5) об использовании возможностей информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования.

В российском праве сформировалось несколько моделей административной юстиции как одного из важнейших институтов правового государства, призванного защитить человека от ошибочных или умышленных нарушений его прав со стороны публичной администрации.

С осени 2015 г. в России начал действовать Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ, который завершил на данном этапе формирование судебной ветви административной юстиции, организационно представленной судами общей юрисдикции. Вместе с тем, продолжает функционировать в виде самостоятельной административная юстиция, осуществляемая в соответствии с АПК РФ арбитражными судами, очевидно до принятия нового процессуального кодекса, который объединит ныне действующие ГПК РФ и АПК РФ. Работа над законопроектом ведется в настоящее время. Унификация неизбежно затронет и процесс рассмотрения административных дел арбитражными судами.

Помимо судебной административной юстиции развивается досудебное обжалование, предметом которого могут быть решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, должностных лиц данных органов или учреждений.

Правовую основу механизма досудебного обжалования образует Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», сформировавший общий порядок обжалования, основанный на принципе альтернативного судебного или внесудебного рассмотрения жалоб по выбору истца (заявителя).

Одновременно с общим порядком внесудебного рассмотрения жалоб продолжается формирование специальных порядков, в некоторых случаях требующих обязательного досудебного обжалования до обращения в суд – так называемая, последовательная модель обжалования с обязательной досудебной процедурой.

Объединение всех возможных вариантов обжалования в российском праве дает нам три механизма обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц:

- альтернативный по выбору истца (досудебный или судебный или последовательно);

- обязательный последовательный (досудебный, затем судебный);
- исключительно судебный.

Административный порядок обжалования, сложившийся в системе государственной власти Российской Федерации, характеризуется общими признаками:

- устанавливается только один канал досудебного обжалования (по инстанции);
- жалоба рассматривается единолично вышестоящим должностным лицом, наделенным широкими дискреционными полномочиями, в том числе по применению мер дисциплинарного воздействия на виновных в нарушении прав заявителя подчиненных;

- не устанавливается обязанность виновного в нарушении прав заявителя работника устранить нарушение или ошибку, устранить последствия нарушения прав;

- не предусмотрено участие заявителя в рассмотрении жалобы;
- не ограничивается срок давности подачи жалобы;
- отсутствует пошлина;
- издержки ложатся на заявителя и их возмещение не предусматривается.

Анализ практики разрешения споров, рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия (бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц однозначно свидетельствует о низкой эффективности досудебного механизма обжалования. Даже в сфере деятельности налоговых органов, где установлен обязательный последовательный механизм обжалования, имеется резкий контраст в эффективности досудебного и судебного обжалования. Эффективность досудебного обжалования в три раза ниже, чем эффективность судебного обжалования.

В Докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, в соответствии с которыми введение обязательного досудебного обжалования результатов кадастровой оценки стало причиной дополнительных временных и финансовых затрат предпринимателей. В связи с переносом оспаривания результатов оценки в суды общей юрисдикции утрачены преемственность и единообразие судебной практики, что приводит к непредсказуемым результатам и затягиванию процесса.

В целях решения указанной проблемы Уполномоченный предлагает отменить обязательность досудебного обжалования результатов кадастровой оценки [38].

На основании изложенного представляется возможным определить общие требования к административному порядку рассмотрения жалоб граждан и организаций

на решения и действия (бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц. Прежде всего, очевидно, что необходимо устранить вышеуказанные недостатки, общие для действующих уже механизмов:

- дифференцировать каналы досудебного обжалования (по инстанции, по месту нахождения органа, по месту жительства заявителя, по месту принятия обжалуемого решения, совершения обжалуемого действия);

- предусмотреть коллегиальное рассмотрение жалоб или рассмотрение жалоб специально на то уполномоченными и независимыми от вышестоящих руководителей должностными лицами;

- установить обязанность должностного лица, виновного в нарушении прав заявителя, устранить нарушение или ошибку, устранить последствия нарушения прав;

- предусмотреть активное участие заявителя в рассмотрении жалобы;

- обеспечить открытость рассмотрения жалоб и прозрачность всего механизма досудебного обжалования, включая опубликование решения по жалобе и сопутствующих решений о привлечении виновных в нарушении прав заявителя должностных лиц к дисциплинарной или иной ответственности, об устранении обстоятельств, способствовавших нарушению прав заявителя (отмена нормативного правового акта);

- предусмотреть возможность приостановления исполнения оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия.

Что же касается выбора общей модели досудебного обжалования для всего механизма государственного управления в стране, то, представляется, необходимым на данном этапе сохранить сложившееся положение. Для выбора единого (альтернативного, последовательного или исключительно судебного) порядка рассмотрения жалоб необходимо провести масштабное исследование эффективности каждого механизма с учетом показателей, характеризующих не только качество защиты нарушенных прав граждан и организаций, но и экономическую эффективность, учитывающую затраты на рассмотрение жалоб и издержки, возникающие в связи с нарушениями прав граждан и организаций. До настоящего времени при выборе того или иного варианта, при принятии решения об обязательном досудебном обжаловании за основу принимался тезис о затратности судебного рассмотрения жалоб. При этом не учитывались следующие обстоятельства:

- низкая эффективность досудебного обжалования приводит к тому, что пройдя

этот обязательный этап, заявитель обращается за защитой в суд, что не приводит к сокращению издержек;

- административный механизм рассмотрения жалоб также затратен, поскольку на рассмотрение жалоб отвлекаются должностные лица, для которых рассмотрение жалоб является дополнительной нагрузкой к основным обязанностям, вследствие этого снижается качество исполнения основных обязанностей;

- ущерб, причиняемый экономике страны нарушениями прав граждан и организаций, может многократно превышать расходы на защиту нарушенных прав.

На основании изложенного можно предложить следующее концептуальное решение вопроса о выборе механизма обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц:

1. Сохранение альтернативного порядка между административным и судебным способами обжалования по выбору заявителя.

2. Создание независимых от руководителей государственных органов организационных структур досудебного обжалования – коллегиальных органов или специально уполномоченных должностных лиц, наделенных правом отменять неправомерные решения, требовать прекращения или совершения действий.

3. Освобождение судов от обременительной нагрузки по рассмотрению жалоб должно произойти естественным путем за счет превышения эффективности административных механизмов защиты прав граждан и организаций относительно эффективности судебного механизма.

Вопросам досудебного обжалования уделяется большое внимание в актах международного и национального зарубежного права. Так, ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в Риме 4 ноября 1950 г.) установлено, что каждый, чьи права и свободы, изложенные в Конвенции, нарушены, должен располагать эффективными средствами правовой защиты перед национальными властями даже, если такое нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Организационная структура механизмов досудебного обжалования в зарубежных странах может быть различной и включать в качестве субъектов административной юстиции суды, трибуналы, административные трибуналы, трибуналы, замещающие суды, дисциплинарные трибуналы, институты расследования,

институты формального и неформального пересмотра, омбудсменов, институты рассмотрения претензий и альтернативные способы разрешения споров.

В Рекомендации № R (2001) 9 Комитета министров государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами* говорится, что для разрешения споров между организациями государственного управления и частными лицами по национальным правовым системам устанавливаются специальные судебные процедуры, и что в европейских странах отмечается чрезмерная нагрузка на суды. Кроме того, для разрешения некоторых видов споров судопроизводство непригодно. Все это делает очевидной необходимость найти альтернативные способы более эффективного урегулирования подобных споров.

В Приложении к Рекомендации № R (2001) 9 указаны виды альтернативного разрешения споров между административными органами и гражданами. К ним относятся такие негосударственные процедуры, как: внутренние пересмотры, урегулирование путем переговоров, примирение, посредничество и арбитраж.

Содержание указанных процедур раскрывается. В частности, под посредничеством понимается несудебная процедура с участием третьей стороны, которая предлагает разрешение спора в форме мнения или рекомендации, не имеющих обязательной силы. Примирение означает несудебную процедуру с участием третьей стороны, направленную на поиск взаимно приемлемого решения. Примирение может завершиться отзывом оспариваемого акта административным органом. Процедуры обжалования компетентным административным органом (органом, издавшим оспариваемый акт, или вышестоящим органом либо органом, специально созданным для этих целей) именуется внутренними пересмотрами. В ходе урегулирования путем переговоров достигается решение об условиях прекращения спора. Наконец, под арбитражем понимается процедура с участием третьей стороны, представляемой одним или несколькими арбитрами, которые берут на себя ответственность за урегулирование спора.

Рекомендация Rec (2003)16 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по исполнению административных и судебных решений в области

* Приняты Комитетом министров Совета Европы 5 сентября 2001 г. на 762 заседании на уровне постоянных представителей. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.

административного права* направлена на поддержание доверия частных лиц к административной и судебной системе и требует от государств-членов Совета Европы предоставить соответствующую правовую основу для выполнения частными лицами административных решений, которые были доведены до их сведения в соответствии с законом, несмотря на то, что указанные частные лица воспользовались правом на судебную защиту. То есть, в данной Рекомендации обращается внимание на то, что исполнение обжалуемого административного акта может быть приостановлено не самим фактом обжалования, а специальным решением органа административной или судебной власти о приостановке исполнения обжалуемого решения до окончания рассмотрения жалобы.

Можно назвать также рекомендации № R (81) 7 «О мерах облегчения доступа к правосудию» и № R (86) 12 «О мерах по предотвращению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды».

Институты формального и неформального пересмотра также представляют собой альтернативу судебному процессу и заключаются в повторном рассмотрении принятого решения тем же самым должностным лицом или другим должностным лицом той же организации, возможно, другой, независимой организацией (например, Советом по пересмотру решений о льготах на жилье). Формальный пересмотр может устанавливаться как обязательная стадия обжалования перед обращением в судебную инстанцию. Формальный пересмотр предусматривается законодательством.

Неформальный пересмотр не предусматривается законодательством, но формируется правоприменительной практикой как деловое обыкновение. Часто неформальный пересмотр осуществляют те же органы или должностные лица, которые приняли первоначальное решение. В результате пересмотра ранее принятое решение может быть изменено или отменено, может быть принято новое решение.

В Европейском Союзе образованы специальные органы, уполномоченные рассматривать споры граждан с административными органами, например, Комитет петиций Европейского парламента – СРЕП, Европейский омбудсмен и др.

Петицию в Комитет петиций может подать любой гражданин, являющийся резидентом государства-члена Европейского Союза, компания, организация, имеющие

* Принята Комитетом министров Совета Европы 9 сентября 2003 г. на 851 заседании на уровне постоянных представителей // Правовые аспекты государственного управления. Электронный ресурс: <http://cyberleninka.ru/article/n/rekomendatsiya-rec-2003-16-komiteta-ministrov-soveta-evropy-gosudarstvam-chlenam-po-ispolneniyu-administrativnyh-i-sudebnyh-resheniy-v>. (дата обращения 02.11.2015).

штаб-квартиру в Евросоюзе. Петиция может быть направлена на защиту довольно широкого круга прав, например, прав на благоприятную окружающую среду, прав потребителей, свободу перемещения, права на труд и др.

Комитет не является судебным органом и не уполномочен отменять судебные решения, но может предложить законодательное решение проблемы, провести голосование в Европарламенте.

Европейский омбудсмен функционирует с 1995 г. Он назначается после каждого проведения выборов в Европарламент. Омбудсмен уполномочен рассматривать жалобы на органы и институты Евросоюза. Процедура рассмотрения жалоб довольно длительная – до двух лет. В то же время, подача жалобы Омбудсмену не влияет на течение срока давности судебного обжалования, вследствие чего право на обращение в суд может быть утрачено. С другой стороны, для подачи жалобы Омбудсмену необходимо исчерпать все возможности подачи административных запросов и жалоб в юрисдикционные органы государства-члена Евросоюза.

Приняв жалобу к рассмотрению, Омбудсмен информирует орган или иной институт, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются. Соответствующие органы, организации, их должностные лица обязаны направлять Омбудсмену необходимую информацию, содействовать ему в проведении расследования. Отказ или уклонение в предоставлении Омбудсмену необходимой информации могут стать предметом рассмотрения в Европарламенте. Обнаружив факт нарушения порядка управления, Омбудсмен сообщает об этом в соответствующий орган (организацию), которые в течение трех месяцев должны направить ему заключение по данному вопросу. Завершая рассмотрение жалобы, Омбудсмен направляет Европарламенту доклад, в котором может сформулировать рекомендации.

Принятый Европарламентом Закон о защите персональных данных от 18 декабря 2000 г. предусматривает должность Европейского уполномоченного по защите персональных данных, назначаемого Европарламентом. Европейский уполномоченный по защите персональных данных.

Институт омбудсменов широко распространен во многих странах. Как правило, омбудсмен, руководствуясь не правовыми нормами, а своими представлениями о справедливости, рассматривает жалобы на нарушения прав и свобод граждан. Поэтому его юрисдикционные полномочия ограничены и носят рекомендательный характер. В Великобритании функционируют омбудсмены по вопросам работы государственной

службы здравоохранения, по жилищным вопросам, по налоговым вопросам, по вопросам пенсионного обеспечения и др. В некоторых странах существуют омбудсмены по банковским, страховым, финансовым вопросам.

С другой стороны, деятельность омбудсменов не носит состязательного характера, они не проводят слушаний, а занимаются расследованиями, собирают факты, доказательства недобросовестного выполнения должностных обязанностей работниками государственных органов, выявляют системные проблемы и рекомендуют устранять причины нарушений прав и свобод граждан.

Говоря о трибуналах как органах административной юстиции, необходимо иметь в виду, что в некоторых странах трибуналами называют суды. Но в Великобритании, например, трибуналы не входят в судебную систему. Первые трибуналы появились в Англии в 1911 г. в соответствии с Актом о национальном страховании. Английские трибуналы являются квазисудебными органами, рассматривающими жалобы граждан на действия государственных органов (трибунал по вопросам налогообложения НДС, генеральные уполномоченные по подоходному налогу, специальные уполномоченные по подоходному налогу). Трибуналы по вопросам занятости фактически замещают суды и рассматривают дела о несправедливом увольнении, о расовой или гендерной дискриминации в трудовых отношениях. Дисциплинарные трибуналы рассматривают споры в профессиональных объединениях (врачей, архитекторов, адвокатов, агентов недвижимости и т.д.). Фактически каждый государственный орган имел свой трибунал. В 2006 г. была создана централизованная Служба трибуналов – система административных органов (пятнадцать трибуналов), наделенных полномочиями по пересмотру и отмене решений, вынесенных административными органами.

Служба трибуналов имеет статус государственного агентства в ведомстве Департамента конституционных отношений. Руководитель Службы трибуналов подчиняется непосредственно Лорду-канцлеру.

Специфика британских трибуналов заключается в том, что их председатели могут определять порядок рассмотрения каждого дела, но, как правило, такой порядок всегда проще, чем судебный. Вместе с тем такая дискреция председателя трибунала позволяет максимально оптимизировать порядок рассмотрения дела, учесть возможности и потребности сторон.

При рассмотрении административных дел (жалоб) в трибуналах могут использоваться как устная, так и письменная формы. Большое значение, по нашему мнению, имеет состав трибуналов. Однако он неоднороден. Трибуналы, рассматривающие споры в специфических областях (медицина, архитектура), включают в свой состав специалистов. В состав других приглашаются обычные подданные, даже не имеющие юридического образования. Трибунал может состоять из трех человек, но в ряде случаев его роль играет уполномоченный по каким-либо вопросам единолично, например, уполномоченный по вопросам миграции. Споры по вопросам социального обеспечения рассматривают единолично председатели трибуналов.

Неоднородны и полномочия трибуналов. Если трибунал по делам социального обеспечения полномочен определить права подданного на социальные выплаты или льготы, то другие трибуналы могут формулировать рекомендации, на основании которых решения принимают соответствующие министерства.

Сложные и разнообразные механизмы досудебного или внесудебного обжалования не исключают возможности обжалования непосредственно в тот орган, решение или действие (бездействие) которого обжалуются. В британских министерствах, например, в соответствии с Estate Agents (Appeals) Regulations 1981, SI 1981/1518 существуют постоянные группы компетентных независимых работников. Для слушания каждой жалобы госсекретарь назначает комиссию из трех таких работников, председательствует в которой, как правило, опытный юрист.

Процедура рассмотрения жалобы предполагает направление в подразделение, решение или действие (бездействие) которого обжалуется, для получения отзыва с позицией. Жалоба может быть разрешена на основании жалобы и отзыва либо могут быть назначены публичные слушания. О проведении публичных слушаний за две недели размещается соответствующее объявление на сайте министерства. По результатам рассмотрения жалобы разрабатываются рекомендации для госсекретаря, который на их основе выносит решение и директивы для подразделения, чье решение или действие (бездействие) были предметом жалобы. Госсекретарь может возместить заявителю издержки, которые он понес в связи с рассмотрением жалобы.

Таким образом, в развитых странах Европейского Союза формируется сложная система досудебного (внесудебного) обжалования на нескольких уровнях:

- межгосударственном;

- государственном;
- ведомственном.

При этом законодательство зарубежных стран формирует различные организационные формы административной юстиции (административные суды, трибуналы, арбитраж, омбудсмены, ведомственные структуры) и методы урегулирования споров (формальные и неформальные пересмотры, расследования, рассмотрения претензий, медиации, примирения, посредничество).

По характеру взаимоотношений между гражданами и организациями, с одной стороны, и органами государственной власти, с другой стороны, при организующей основе рассмотрения жалоб органами административной юстиции механизмы досудебного (внесудебного) обжалования превращаются в разрешение споров между сторонами, что соответствует более высокому уровню отношений между обществом и государством.

Одновременное существование нескольких механизмов досудебного урегулирования споров граждан и организаций с органами государственной власти позволяет обеспечить узкую специализацию органов административной юстиции, предоставляет заявителю выбор наиболее подходящего для него способа защиты своих прав.

Все механизмы административной юстиции предусматривают возможность активного участия гражданина или организации в рассмотрении его дела. Все механизмы административной юстиции в полной мере отвечают требованиям принципа открытости, прозрачности производства по жалобам.

5 Концепция дальнейшего развития механизма досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц

Проведенное в течение двух лет изучение состояния нормативного правового регулирования и практики осуществления досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти при осуществлении государственного контроля (надзора), а также зарубежного опыта организации досудебного (внесудебного) обжалования и концепций развития законодательства о

государственном контроле (надзоре) позволяет сформулировать цели, задачи и концептуальные положения механизма досудебного обжалования.

Представляется, что цель механизма досудебного обжалования должна быть двойственной, что соответствует природе данного механизма, с одной стороны, направленного на защиту прав и свобод граждан и организаций – как административная юстиция, с другой стороны, обеспечивающего контроль в системе государственного управления – как функция управления.

Соответственно, первая цель может быть определена как цель административной юстиции – защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений или как объектов государственного контроля (надзора) от ошибок и нарушений порядка организации и осуществления государственного контроля (надзора) со стороны государственных органов и их должностных лиц как субъектов государственного контроля (надзора).

Вторая цель досудебного обжалования заключается в обеспечении законности, результативности, эффективности, качества осуществления государственного контроля (надзора).

Задачи, которые могут быть решены при условии формирования действенного механизма досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), представляют собой важные задачи государственного управления в целом.

Во-первых, установление реальных гарантий прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, несомненно, будет способствовать экономическому росту за счет большего вовлечения инициативных граждан в предпринимательскую деятельность. Соответственно, ожидается увеличение доли самозанятых граждан, развитие рынка труда и появление новых рабочих мест, рост благосостояния граждан и налоговых поступлений в бюджетную систему страны, насыщение рынка качественными товарами, работами и услугами, развитие новых технологий, рост инвестиций в сферу производства и т.д.

Во-вторых, повышение качества государственного управления в целом, повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности, оптимизации системы субъектов государственного контроля (надзора), исключению

избыточных контрольно-надзорных полномочий, снижению бюджетных расходов и иных издержек, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности.

В-третьих, возвращение контрольно-надзорных отношений, возникающих в связи с разрешением споров и конфликтов в правовое поле, исключение фактов разрешения споров в неформальных отношениях.

В-четвертых, противодействие коррупции в контрольно-надзорной деятельности посредством устранения неформальных отношений, а также как средства общественного контроля за деятельностью должностных лиц государственных органов и получения уполномоченными органами сведений о коррупционных правонарушениях.

В-пятых, получение актуальной и адекватной информации о состоянии контрольно-надзорной деятельности и о состоянии безопасности поднадзорных объектов, что позволит разрабатывать и реализовывать меры по предупреждению нарушений обязательных требований, приводящих к причинению вреда охраняемым интересам, возникновению чрезвычайных ситуаций.

При этом постановка задачи снижения нагрузки на суды как приоритетной является ошибкой, поскольку вступает в противоречие с принципом признания, соблюдения и защиты прав человека и гражданина, закрепленным в статье 2 Конституции Российской Федерации. Приоритет необходимо признать за защитой прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, и если препятствием для этого окажется недостаточная численность субъектов административной юстиции, необходимо ее увеличить.

Достижение поставленных таким образом целей и задач возможно при условии реализации в законодательстве комплекса ключевых элементов.

1. Необходимо развивать альтернативные публичные механизмы досудебного обжалования при органах общей компетенции и при органах государственного контроля (надзора).

Обеспечение реализации положений, выраженных в статьях 2, 18, 46, части 3 статьи 56 и других статей Конституции Российской Федерации нельзя обуславливать ограниченным выбором способов защиты нарушенных прав и свобод. Зарубежный опыт организации административной юстиции однозначно свидетельствует о необходимости развития различных механизмов, включая судебный, квазисудебный (трибуналы), надведомственный, ведомственный механизмы обжалования,

неюрисдикционные механизмы рекомендательного характера (уполномоченные по защите прав граждан и организаций), а также альтернативные способы разрешения споров (примирение, пересмотры, посредничество, рассмотрение претензий и т.д.).

Формирующийся институт уполномоченных по защите прав предпринимателей пока не в состоянии защищать права отдельных граждан или юридических лиц, чьи права были нарушены. Кроме того, деятельность уполномоченных не получила должного правового обеспечения, соответствующие процедуры направления запросов, проведения расследований и т.д. не разработаны.

2. Введение обязательного досудебного обжалования решений и действий (бездействия) контрольно-надзорных органов и их должностных лиц нецелесообразно. Необходимо сохранить возможность выбора между судебным и досудебным механизмами обжалования.

С этих позиций введение обязательного досудебного обжалования становится способом изоляции, защиты контрольно-надзорных органов от претензий (которые вполне могут быть обоснованными) граждан и организаций. Статистические данные, представленные налоговыми органами, свидетельствуют о том, что обязательное досудебное обжалование становится барьером, отсекающим значительную часть жалоб на ошибки и нарушения порядка организации и осуществления государственного контроля (надзора) от судебного обжалования, так как отказ вышестоящего органа или вышестоящего должностного лица в удовлетворении жалобы на этапе досудебного обжалования нередко оказывается веским аргументом против последующей подачи жалоб.

Смещения акцентов с судебного обжалования к досудебному (внесудебному) необходимо добиваться не путем воздвижения барьеров, снижающих доступность судебной защиты прав, свобод и законных интересов, а путем повышения качества и эффективности досудебного обжалования, которое, за счет свойственных данному способу преимуществ, должно стать более привлекательным по отношению к судебному обжалованию.

Как показывает анализ правоприменительной практики, введение обязательного досудебного обжалования не приводит автоматически к увеличению эффективности данного способа обжалования. Соотношение показателей результативности судебного и досудебного обжалования сохраняется.

3. Обязательным условием повышения качества, эффективности и результативности досудебного обжалования является независимость, объективность механизма досудебного обжалования, что достигается формированием надведомственных или вневедомственных органов, рассматривающих жалобы, а также более или менее независимых структурных подразделений, учреждения обособленных должностей в центральных аппаратах и в территориальных органах государственного контроля (надзора), создания коллегиальных органов для рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц.

4. Состязательность процесса – один из фундаментальных принципов разрешения споров, обеспечивающий более полную реализацию права на защиту посредством сбора и представления доказательств, активной позиции сторон юридического конфликта. Состязательность обеспечивается, во-первых, активным участием заявителя в рассмотрении его жалобы, во-вторых, специальными процедурами, способствующими заявителю в сборе и представлении доказательств его правоты или неправоты органов и должностных лиц.

5. Действенность механизма досудебного обжалования должна обеспечиваться юридической ответственностью должностных лиц, рассматривающих жалобы граждан и организаций. Необходимо установить правило, в соответствии с которым удовлетворение жалобы судом после отказа в ее удовлетворении в досудебном порядке должно в обязательном порядке приводить к дисциплинарной или к административной ответственности должностного лица, рассмотревшего жалобу и отказавшего в ее удовлетворении, а также к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении прав граждан и организаций. При этом необходимо квалифицировать нарушения прав и свобод граждан и организаций как в контрольно-надзорной деятельности, так и при рассмотрении жалоб как грубые нарушения служебной дисциплины.

6. Эффективность и результативность досудебного обжалования с точки зрения защиты прав граждан и организаций требуют оперативного рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц. В этой связи необходимо обеспечить, во-первых, возможность приостановления исполнения обжалуемого решения, совершения обжалуемого действия до рассмотрения жалобы; во-вторых, возможность рассмотрения жалобы до применения мер административной ответственности на основании обжалуемых

решений и действий (бездействия). В этой связи представляется перспективным дальнейшее развитие процедур рассмотрения возражений на акты проверок и вынесенные по результатам проверок предписания об устранении нарушений обязательных требований к осуществлению поднадзорной деятельности.

7. Гласность и открытость механизма досудебного обжалования должна быть обеспечена:

- открытым публичным рассмотрением жалоб;
- участием заявителя и его представителей в рассмотрении жалоб;
- обязательным опубликованием решения по жалобе.

Гласность, открытость, доступность для общественного контроля являются общепризнанными гарантиями соблюдения прав заявителей и порядка рассмотрения жалоб.

8. Учет и анализ результатов досудебного обжалования в целях выявления проблем нормативного правового регулирования осуществления государственного контроля (надзора) и досудебного обжалования в этой сфере, типичных ошибок и нарушений порядка организации и осуществления государственного контроля (надзора), разработки и принятия мер по предупреждению нарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

При разработке предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц учитывались предложения, сформулированные в проекте федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».

Проведенный в ходе работы по данной теме НИР анализ законопроектов позволил выделить наиболее ценные положения, представленные в рассмотренных законопроектах:

- 1) о порядке подачи и рассмотрения возражений на акт проверки и предписание;
- 2) о приостановлении процедуры утверждения акта проверки до рассмотрения возражений;
- 3) о коллегиальном рассмотрении возражений на акт проверки и жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственного и муниципального контроля и надзора;

4) об открытом рассмотрении жалоб и возражений с участием заявителя и должностных лиц, чьи решения и действия (бездействие) обжалуются;

5) об использовании возможностей информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования.

По нашему мнению, данные положения нуждаются в дальнейшем развитии с учетом выработанных нами концептуальных положений.

Представляется, что изменения, направленные на развитие досудебного механизма обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц, могут быть внесены уже в действующий Федеральный закон № 294-ФЗ.

В действующей редакции данного Федерального закона п. 4 ст. 21 устанавливает возможность обжалования в порядке общей судебной или несудебной жалобы, т.е. в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ или Федеральным законом № 59-ФЗ. Кроме того, ч. 12 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ декларирует право юридического лица или индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводилась проверка, подать возражения на акт проверки и (или) выданное предписание об устранении выявленных нарушений. Но данное право не получило необходимого развития и обеспечения. Полагаем возможным дополнить Федеральный закон № 294-ФЗ новой статьей 23.1, в которой установить общие требования к порядку рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц.

В первую очередь в этой статье необходимо определить статус вышестоящего должностного лица или коллегиального органа, уполномоченных рассматривать жалобы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Необходимо предусмотреть гарантии независимости и объективности указанных субъектов, а также их ответственность за вынесение заведомо неправомερных решений.

Необходимо исчерпывающим образом раскрыть право на подачу возражений на акт проверки и (или) выданные предписания об устранении выявленных нарушений.

Рассмотрение поданных возражений должно стать обязательным условием подписания акта и предписания. Рассмотрение возражений должно быть открытым с участием представителей юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителей. Результаты рассмотрения возражений должны быть

задокументированы, приобщены к материалам проверки и внесены в Единый реестр проверок.

До рассмотрения возражений необходимо запретить исполнение оспариваемых решений, совершение оспариваемых действий.

Досудебное рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) органов государственного контроля (надзора) также нуждается в более полной нормативной правовой регламентации. Необходимо:

- предусмотреть возможность приостановления исполнения обжалуемого решения, совершения обжалуемого действия до принятия решения по жалобе;

- обеспечить возможность участия представителей юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителей при рассмотрении жалобы;

- установить как можно более подробный, но при этом открытый перечень оснований для обжалования на основе наиболее распространенных ошибок, действий (бездействия), нарушающих права юридических лиц или индивидуальных предпринимателей;

- рассматривать отказ в удовлетворении жалобы, рассмотренной должностным лицом органа государственного контроля (надзора), в случае если при последующем судебном обжаловании суд удовлетворит данную жалобу, как грубое нарушение порядка рассмотрения жалоб, влекущее привлечение к административной или к дисциплинарной ответственности;

- обеспечить опубликование результатов досудебного рассмотрения жалоб в Едином реестре проверок и на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенная оценка нормативного правового регулирования позволила выявить изменения контрольно-надзорных правоотношений, обусловленные изменениями законодательства о государственном контроле (надзоре) и о досудебном обжаловании.

Анализ проектов федерального закона о государственном контроле и надзоре, разработанных ГУ ВШЭ и Минэкономразвития России, позволил выделить наиболее перспективные идеи, нуждающиеся в дополнительном обосновании и дальнейшем развитии с целью оформления их в качестве законопредложений или законопроектов о внесении изменений в законодательство о государственном контроле (надзоре).

Систематизация результатов социологического исследования подтвердила тезис о необходимости совершенствования законодательства о государственном контроле (надзоре) в части регламентации досудебного обжалования решений и действий (бездействия).

Анализ материалов, характеризующих практику контрольно-надзорной деятельности и досудебного обжалования в данной сфере, осуществленный в совокупности с анализом результатов социологического исследования, позволил выявить основные проблемы и завершить типологию ошибок и нарушений (решений, действий, бездействия) прав граждан и организаций в сфере осуществления государственного контроля (надзора).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. № 282. 13 декабря.

2 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. № 287. 13 декабря.

3 Послание Президента Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. № 290. 23 декабря.

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

5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

6 Зюзенкова Л.В. Полномочия прокурора по защите прав предпринимателей при реализации контролирующими органами контрольно-надзорных функций // Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие / под общей редакцией начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. – М., 2014. С. 166.

7 Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» - М., 2011.

8 Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» - М., 2012.

9 Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» - М., 2013.

10 Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2011. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 400 с.

11 Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: МАКС Пресс, 2013. – 184 с.

12 Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2013. – М.: МАКС Пресс, 2014. – 272 с.

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

14 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. Утверждены Правительством РФ 31 января 2013 года. Электронный ресурс: <http://www.goverNameNet.ru> (Вхождение 01.02.2013).

15 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162. См. также: Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 – 2018 годы. Опубликована на официальном сайте Минэкономразвития России. Электронный ресурс: <http://ar.gov.ru/ru/News/1099/0/14/2/10/iNdex.html> по состоянию на 14.10.2014

16 Федеральный закон от 24 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

17 Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4372.

18 Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

19 Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 306-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СПС КонсультантПлюс.

20 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278 от 5 декабря.

21 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391

22 Приказ МНС России от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290 «Об утверждении Регламента рассмотрения споров в досудебном порядке» // Экономика и жизнь. 2001. № 38.

23 Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июля 2009 г. № ВАС-8298/09 // СПС КонсультантПлюс

24 Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252

25 Авария на Саяно-Шушенской ГЭС: парламентарии установят причины. [Электронный ресурс] URL: <http://www.interfax.ru> (17 сентября 2009)

26 Технократическое самоубийство. // Эксперт. 2009. 24 августа 2009

27 Авария на СШ ГЭС стала самым обсуждаемым событием 2009 года. [Электронный ресурс] URL: <http://www.gosbalt.ru> (22 декабря 2009)

28 Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

29 Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

30 В Псковской области таможенный инспектор осужден за халатность (28 сентября 2015 г.) // Интернет портал ВЛуки.ру. URL: <http://www.vluki.ru/news/2015/09/28/382168.html> (дата обращения: 18.10.2015)

31 Три инспектора Госпожнадзора осуждены за халатность по уголовному делу о трагедии в Подъельске // Информационное агентство КОМИИНФОРМ. URL: <http://www.ki-project.baitek.org/news/76916/> (дата обращения: 18.10.2015)

32 Осужден гаишник, халатность которого привела к двум смертям (5 декабря 2011) // Известия. URL: <http://izvestia.ru/news/509851#ixzz3rBaDJHFG> (дата обращения: 18.10.2015)

33 Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 2999

34 Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1443 "Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы "Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов" // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 39.

35 Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 "Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)" // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1807.

36 Клименко Ю.С. Влияние налоговой политики государства на эффективность налогового администрирования в России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2011. С. 25.

37 Электронный ресурс. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/2015_portret.pdf. (дата обращения: 31.10.2015)

38 Доклад Президенту РФ 2015. Книга жалоб и предложений российского бизнеса. Электронный ресурс: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/2015_jaloby.pdf (дата обращения: 02.11.2015)