

14. Российское уголовное право. Особенная часть: учебник / под ред. А. В. Наумова и В. Н. Кудрявцева. – М.: Норма, 1997. – 436 с.
15. Рудов, М. В. Уголовно-правовые средства охраны истины в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Рудов. – Хабаровск, 2002. – 276 с.
16. Трайнин, А. Н. Общее учение о составе преступления / А. Н. Трайнин. – М.: Госюриздат, 1957. – 364 с.
17. Уголовное право России. Практический курс: учеб.-практ. пособие / под общ. ред. Р. А. Адельханяна. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 752 с.
18. Уголовное право России: учебник для вузов: в 2 т. Т. 2: Особенная часть / под ред. А. И. Игнатова, Ю. А. Красикова. – М.: Норма, 1999. – 739 с.
19. Уголовное право России. Часть Особенная: учебник / под ред. М. П. Журавлева, А. В. Наумова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во ИМПЭ, 2004. – 477 с.
20. Уголовное право Российской Федерации: учебник. Т. 2: Особенная часть / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай. – М.: Юристъ, 2002. – 427 с.
21. Уголовное право. Особенная часть: учебник / отв. ред. И. Я. Козаченко, З. А. Незнамова, Г. П. Новоселов. – М.: Норма, Инфра-М, 1998. – 768 с.
22. Уголовное право Российской Федерации: учебник. Особенная часть / под ред. Б. Т. Разгильдиева и А. Н. Красикова. – Саратов: СЮИ МВД России, 1999. – 657 с.
23. Уголовное право Российской Федерации: учебник. Особенная часть / под ред. Б. В. Здравомыслова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 559 с.
24. Федоров, А. В. Понятие и классификация преступлений против правосудия: автореф. ... дис. канд. юрид. наук / А. В. Федоров. – М., 2004. – 29 с.
25. Чучаев, А. И. Преступления против правосудия: научно-практический комментарий / А. И. Чучаев. – Ульяновск: Дом печати, 1997. – 80 с.

УДК 342.9
ББК 67.401

Душаклова Леся Анатольевна,
к. ю. н., доцент кафедры административного и служебного права
Северо-Кавказской академии государственной службы,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: vlad_dushakov@mail.ru

ПОРЯДОК ОБЖАЛОВАНИЯ ДЕЙСТВИЯ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) И РЕШЕНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ (ПРИНЯТЫХ) В ХОДЕ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА

ORDER OF THE APPEAL OF ACTION (INACTIVITY) AND THE DECISIONS, CARRIED OUT (ACCEPTED) IN COURSE OF EXECUTION OF THE STATE FUNCTION AND GRANTING OF THE STATE SERVICE IN STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS

В настоящей статье систематизированы и проанализированы особенности описания порядка обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции и предоставления государственной услуги в структуре административного регламента. Автором прослежены формы и способы закрепления возможностей досудебного урегулирования разногласий с заявителями в связи с реализацией административных процедур органами исполнительной власти. Обосновывается необходимость унификации структуры административных регламентов в части построения и содержания посредством подготовки единой нормативной и методической базы для конструирования административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, как в части описания порядка обжалования, так и в целом.

In the present article features of the description of an order of the appeal of action (inactivity) and the decisions, carried out (accepted) in course of execution of the state function and granting of the state service in structure of administrative regulations are systematized and analysed. The author tracks forms and ways of fastening of possibilities of pre-judicial settlement of disagreements with applicants in connection with realizations of administrative procedures by enforcement authorities. Necessity of unification of structure of administrative regulations for a part construction and the maintenance by means of preparation of uniform standard and methodical base for designing of administrative regulations of execution of the state functions and granting of the state services, as regarding the description of an order of the appeal, and as a whole is proved.

Ключевые слова: административный регламент, исполнение государственных функций, предоставление

государственных услуг, структура административного регламента, порядок обжалования, административные процедуры, административная реформа, обращения граждан, досудебное обжалование, процедуры урегулирования споров.

Keywords: the administrative regulations, execution of the state functions, granting of the state services, structure of administrative regulations, an appeal order, administrative procedures, administrative reform, references of citizens, the pre-judicial appeal, procedures of settlement of disputes.

Разработка и утверждение административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в настоящее время осуществляются на основании целого ряда документов. Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ определены требования к административным регламентам предоставления государственных услуг, которые включают требования к структуре административных регламентов и требования к разработке проектов административных регламентов. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679². Кроме того, разработаны Методические рекомендации Минэкономразвития России по разработке административных регламентов.

Обязательным элементом структуры административного регламента любого вида является описание порядка обжалования действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги). Как правило, это описание включается в раздел «Административные процедуры», с точки зрения Постановления № 679, либо «Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме» применительно к административным регламентам предоставления государственных услуг – с точки зрения Закона № 210-ФЗ.

В подразделе «Порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции и предоставления государственной услуги на основании административного регламента» приводятся сведения о порядке обжалования гражданами и организациями действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения административного регламента, включая имя и должность лица, ответственного за прием жалоб, график его работы, типовые формы обращений (жалоб).

Также указываются номер телефона, адрес электронной почты, по которым можно сообщить о нарушении должностным лицом положений административного регламента. В различных регламентах этот подраздел представлен по-разному – с текстуальным выделением или без такового.

Наличие этого подраздела предопределяется Концепцией административной реформы³, которая в разделе «Стандартизация и регламентация» предусматривает совершенствование существующих и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования гражданами и организациями нарушающих их права и законные интересы решений и действия (бездействия) государственных органов и должностных лиц посредством внедрения стандартов государственных услуг и административных регламентов. При этом, как следует из Концепции, в законодательстве Российской Федерации должны быть предусмотрены порядок досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц в связи с нарушениями стандартов государственных услуг и административных регламентов, а также условия и порядок возмещения гражданам и организациям нанесенного в результате этого ущерба. Речь идет о необходимости регламентации процедуры так называемой досудебной апелляции (т. е. обжалования действий и решений должностных лиц государственного органа в связи с нарушением требований стандарта) вышестоящим должностным лицам и (или) специальным квазисудебным органам в государственных органах.

Как правило, в разделе «Общие положения» в эпизоде, описывающем законодательство о государственной функции или государственной услуге, присутствует указание на Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁴, учитывая имеющиеся в нем положения по общей административной жалобе. В то же время в значительном количестве административных регламентов такая отсылка не делается. Но в любом случае содержание этого раздела абсолютно и напрямую соотносимо с текстом Закона № 59-ФЗ и практически его воспроизводит, что приводит к мысли об избыточности правового регулирования в этой части. Думается, что здесь достаточно бланкетной конструкции разрешения вопросов обжалования, за исключением случаев, когда орган исполнительной власти в своем регламенте предлагает дополнительные формы урегулирования разногласий с заявителями. Более того, полномочия органа исполнительной власти, определяемые соответствующими положениями, предусматривают необходимость работы с обращениями граждан. Ряд органов исполнительной власти уже имеют административные регламенты по исполнению государственной функции по работе с обращениями. Возможно, имеет смысл именно здесь

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг № 210-ФЗ: закон РФ принят ГД ФС РФ 07.07.2010 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

² О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 (ред. от 02.10.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4933.

³ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: закон РФ № 59-ФЗ принят ГД ФС РФ 21.04.2006 (ред. от 29.06.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

установить порядок досудебной апелляции, если исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги не требует какой-либо спецификации.

Дополнительные формы урегулирования разногласий с заявителями предлагаются в ряде административных регламентов. В частности, Административный регламент предоставления государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда Минздравсоцразвития России предусматривает претензионный порядок разрешения споров путем создания специального квазисудебного органа.

С позиции данного Регламента получатели государственной услуги имеют право на обжалование решений, принятых в ходе предоставления государственной услуги, действий или бездействия работников и должностных лиц органов и учреждений, участвующих в предоставлении государственной услуги, в вышестоящие органы и в Федеральную службу по труду и занятости, в досудебном и судебном порядке. Если буквально следовать тексту Регламента, то получатели государственной услуги имеют право обратиться с жалобой лично или направить письменное обращение, жалобу (претензию). Соответственно, уже здесь мы наблюдаем пересечение и смешение ряда несовпадающих понятий – «обращение», «жалоба» и «претензия». Первое из них – «обращение» – является наиболее общим и включает как минимум понятие жалобы, как следует из Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, но указанный акт не упоминает о претензии. Последнюю, по существу, также можно расценивать как обращение, но, безусловно, содержательно и функционально претензия – обращение особого рода. В то же время в Регламенте между жалобой и претензией ставится знак равенства, о чем говорит конструкция «жалоба (претензия)». Более того, конструкция «направить письменное обращение, жалобу (претензию)» говорит и о том, что жалоба (претензия) не показана как вид обращения, поскольку представленная конструкция является перечислительной.

Как известно, претензионный порядок является одной из примирительных процедур – это процедура урегулирования спора самими спорящими сторонами, осуществляемая посредством предъявления претензии и направления ответа на нее. Обычно претензионный порядок урегулирования спора применяется между юридически равноправными субъектами, они имеют возможность посредством проведения переговоров ликвидировать возникший между ними спор.

Жалоба, в свою очередь, является элементом административного механизма рассмотрения спора и предусматривает возможность обращения невластного субъекта к государственному органу с требованием о рассмотрении дела, возникшего в сфере публичных отношений. Орган рассматривает переданное ему дело и выносит по результатам разбирательства соответствующее решение. Безусловно, такая процедура не может быть приравнена к претензионному порядку урегулирования спора, хотя сама возможность допустимости примирительных процедур в административном производстве не исключается.

Соответственно, можно говорить о досудебных процедурах урегулирования спора и досудебных процедурах разрешения дела⁵, что имеет свое отражение и в судебной практике⁶.

Претензионный порядок урегулирования спора, если он нормативно закреплен в качестве обязательного, подразумевает обязательность его использования, что ограничивает заинтересованное лицо в возможности обратиться в суд. Административный порядок разрешения спора установлен как альтернативный, соответственно выбор именно этого порядка возможности обращения в суд не ограничивает⁷.

В научной литературе уже указывалось на то, что провокация такого смешения со стороны законодателя не является редкостью⁸, в частности, термином «претензия» подменяются термины «жалоба», «притязание», «иск», что, собственно, и произошло в данном Регламенте, либо его авторы не разобрались в природе описываемых процедур.

Нормативное опосредование положений об «обращении, жалобе (претензии)» вполне соответствует Закону о порядке рассмотрения обращений граждан, но имеет и существенную процедурную специфику. В частности, в соответствии с п. 96 Регламента, если документы, имеющие существенное значение для рассмотрения обращения, жалобы (претензии), отсутствуют или не приложены, получатель государственной услуги в пятидневный срок уведомляется (письменно, с использованием средств телефонной или факсимильной связи, либо по электронной почте) о том, что рассмотрение обращения, жалобы (претензии) и принятие решения будут осуществляться без учета доводов, в подтверждение которых документы не представлены. Кроме того, сокращен перечень оснований при наличии которых обращение, жалоба (претензия) получателя государственной услуги не рассматриваются (п. 98 Регламента).

Регламент предусматривает возможность разрешения споров получателей государственной услуги с работниками органов и учреждений, участвующих в предоставлении государственной услуги, рассмотрение претензий в претензионном или ином досудебном порядке урегулирования, причем представления об ином досудебном порядке по тексту не раскрываются. В то же время регламентируется создание квазисудебного органа – Комиссии по досудебному разрешению споров (претензий). Споры считаются разрешенными, если между получателем государственной услуги и Комиссией

⁵ Рожкова, М. Правила оформления, предъявления и рассмотрения претензий / М. Рожкова // Хозяйство и право. – 2008. – № 2.

⁶ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 23.01.2007 № 10296/06 по делу № А75-10956/2005. По смыслу статей 55, 56 Федерального закона «О связи» правило о предъявлении пользователю услуг связи до обращения в суд претензии оператору связи в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения последним обязательств, вытекающих из договора об оказании услуг связи, не распространяется на правоотношения, касающиеся взаимодействия операторов сетей электросвязи // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 3.

⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Будко Александра Павловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 407 Таможенного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2003 № 158-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 5.

⁸ См.: Рожкова, М. Указ соч.

по взаимному согласию достигнута договоренность. При этом производство в Комиссии в целом прописано.

Характерно, что создание квазисудебного органа не предусмотрено по результатам исполнения государственных функций. В этом случае воспроизводится общее производство по жалобам.

Свой орган создается Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству, которые выступают продуцентами государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – Комиссия по досудебному разрешению споров. Утверждаются положение и состав Комиссии, а также порядок досудебного разрешения споров и рассмотрения жалоб. При этом очевидно, что разрешение споров и рассмотрение жалоб текстуально не одно и то же, но, исходя из смысла положений Регламента, оба производства рассматриваются способами досудебного урегулирования конфликта. При этом производство в Комиссии в целом прописано и соответствует производству в Комиссии по досудебному разрешению споров (претензий) в предшествующем Регламенте, т. е. намечается определенный шаблон.

При этом в административных регламентах, в которых продуцентом государственной функции или государственной услуги является одна Федеральная миграционная служба России, используется общий порядок производства по жалобам.

Вообще в административных регламентах достаточно часто идет не вполне понятное смещение понятий обращения и жалобы за счет перечислительной конструкции «обращение, жалоба». В частности, в Административном регламенте предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства сказано, что получатели государственной услуги имеют право на обжалование (и подраздел Регламента посвящен именно обжалованию) решений, принятых в ходе предоставления государственной услуги, действий или бездействия работников органов, участвующих в оказании государственной услуги, в досудебном и судебном порядке. И далее представление об обжаловании дополняется представлением об обращении, поскольку «... получатели государственной услуги имеют право обратиться с жалобой лично или направить письменное обращение, жалобу» и такой подход сохраняется далее по тексту.

Имеет место и еще одно смещение понятий. В Административном регламенте по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора указано в соответствующем подразделе, что организации, иные лица имеют право на обжалование действия (бездействия) должностных лиц ФСФР России, РО ФСФР России в досудебном и судебном порядке. И в этой связи подается заявление (обращение, жалоба).

В ряде административных регламентов говорится исключительно о традиционном обжаловании, и в тексте производства по жалобам не раскрывается. В то же время может присутствовать ссылка на иной документ, регламентирующий порядок производства по жалобам. В частности, Административный регламент Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации исполнения запросов по архивным документам регламентирует порядок рассмотрения жалоб со ссылкой на Инструкцию об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах Федеральной службы безопасности.

В ряде административных регламентов просто содержится ссылка на действующее законодательство. В частности, Административный регламент Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по рассмотрению заявлений и принятию решений о выделении ресурса нумерации закрепляет положение о том, что заявители могут обратиться с жалобой на действия (бездействие) должностных лиц Россвязи в ходе предоставления государственной услуги на основании настоящего Регламента в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В ряде административных регламентов происходит уравнивание конструкций досудебного и внесудебного порядка разрешения спора. В частности, в Административном регламенте Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации, заявлено, что действия (бездействие) должностных лиц (специалистов) Службы (инспекций), решения, принятые ими в ходе исполнения государственной функции на основании настоящего Административного регламента, обжалуются в досудебном (внесудебном) и судебном порядке. Аналогичное решение имеет место и в иных административных регламентах Службы.

В Административном регламенте исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, предусмотрен подраздел «Порядок досудебного обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции, позволяющий руководите-

лям проверяемых организаций, иным лицам обжаловать действия (бездействия) должностных лиц Росфиннадзора (территориальных органов) в досудебном и судебном порядке. Досудебный порядок дублирует общее производство по жалобе. Кроме того, следует обратить внимание на тот факт, что Росфиннадзор и Росстрахнадзор представляют одно ведомство – Министерство финансов Российской Федерации, и оба регламента утверждены Минфином России.

Административный регламент исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок также предусматривает подраздел «Порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции». При этом сам порядок не раскрывается, а устанавливается ссылка на Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих

права и свободы граждан»⁹. При этом ссылки на законодательство об исполнении государственной функции содержат Закон о порядке рассмотрения обращений граждан, но как основа для обжалования порядка исполнения государственной функции он не указывается.

Таким образом, анализ этого элемента структуры административных регламентов показывает отсутствие унификации в его построении и содержании. Причем это совершенно не связано и не может быть мотивировано спецификой конкретных государственных функций и государственных услуг, продуцируемых органами исполнительной власти. Более того, можно утверждать, что один и тот же орган исполнительной власти подходит к написанию этого элемента структуры административных регламентов неодинаково в отношении различных функций и услуг. Соответственно имеет смысл говорить о необходимости подготовки единой нормативной и методической базы для конструирования административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, как в части описания порядка обжалования, так и в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: закон РФ № 210-ФЗ принят ГД ФС РФ 07.07.2010 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
3. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Будко Александра Павловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 407 Таможенного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2003 № 158-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 5 .
4. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.
5. О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 (ред. от 02.10.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4933.
6. О Порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: закон РФ № 59-ФЗ принят ГД ФС РФ 21.04.2006 (ред. от 29.06.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
7. Постановление Президиума ВАС РФ от 23.01.2007 № 10296/06 по делу № А75-10956/2005. По смыслу статей 55, 56 Федерального закона «О связи» правило о предъявлении пользователю услуг связи до обращения в суд претензии оператору связи в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения последним обязательств, вытекающих из договора об оказании услуг связи, не распространяется на правоотношения, касающиеся взаимодействия операторов сетей электросвязи // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 3.
8. Рожкова, М. Правила оформления, предъявления и рассмотрения претензий / М. Рожкова // Хозяйство и право. – 2008. – № 2 (Приложение).

⁹ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.