

Кукса Т.Л.

РОЛЬ И МЕСТО ПРОЦЕДУР
ДОСУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ
В КОНТРОЛЕ ЗА СФЕРОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ,
ИЛИ ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ
И СУДЕБНОЙ РЕФОРМ

Аннотация

В сравнении с формализованным судебным разбирательством досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействий) органов исполнительной власти существенно ускоряет и упрощает процедуры разрешения конфликтов между органами публичного управления и частными лицами. Значительное расширение способов урегулирования административных конфликтов, альтернативных судебному разбирательству, предполагающих применение более простых и гибких процедур и позволяющих добиться довольно быстрого и менее дорогостоящего урегулирования, остается наиболее актуальной и перспективной задачей нынешнего этапа административной и судебной реформ. В настоящей статье раскрываются особенности и недостатки текущего регулирования института досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействий) органов публичного управления.

Ключевые слова: квазисудебные процедуры разрешения конфликтов; юрисдикционный контроль; административная юстиция; административное судопроизводство; административная реформа; административное обжалование; досудебное (внесудебное) обжалование; органы государственной власти и местного самоуправления; должностные лица; рассмотрение обращений.

В свете постоянно проводимых Россией в сфере государственного управления модернизационных изменений наиболее значимой и востребованной в настоящее время является концепция контроля за деятельностью публичной власти. Вне зависимости от особенностей правовой системы и юридических традиций, формы правового мышления¹ и инфраструктуры права², конституционно закрепленных принципов взаимоотношения публичной власти и общества, а также уровня развития демократических институтов, политической и экономической конъюнктуры любые претендующие на некую стабильность, преемственность и устойчивость административные и управленческие отношения, направленные на реализацию публичного интереса, подлежат контролю.

Под контролем следует понимать не только выявление и устранение отклонений фактических параметров административной и управленческой деятельности от нормативных. В широком смысле к контролю публичного (государственного) управления могут быть отнесены судебные, внесудебные, досудебные, примирительные и иные альтернативные квазисудебные процедуры разрешения административных конфликтов³, многовариантные механизмы наблюдения, учета, оценки и анализа деятельности публичной власти, варианты получения отчетов и информации об осуществляемой публичной деятельности, т.е. любые способы и формы взаимодействия и обмена информацией, обеспечивающие получение субъектом контроля обратной связи от контролируемого объекта с целью их дальнейшего изучения, использования и при необходимости корректировки.

В зависимости от органа, осуществляющего контроль за деятельностью органов публичного управления, он подразделяется на **внешний и внутренний**.

Внешний контроль за сферой публичного управления применяется посредством самых многообразных форм, например таких, как парламентский, или, иными словами, политический контроль, юрисдикционный контроль, реализующийся в первую очередь через административную юстицию. Внешний контроль осуществляют органы, не входящие в систему органов публичного управления или исполнительной власти, а именно: органы законодательной власти, судебные или квазисудебные учреждения, омбудсмен либо не входящая в систему органов исполнительной власти и наделенная правом общего надзора за законностью в государственном управлении прокуратура⁴ и т.д.

Отдельно следует остановиться на перспективах создания в России административной юстиции в качестве внешнего контроля за сферой публичного управления, реализующегося в зарубежных странах в рамках юрисдикционного контроля.

В англосаксонской правовой традиции под административной юстицией подразумевается в основном квазисудебная деятельность (деятельность вне судов общей юрисдикции) по разрешению административных и управленческих споров между частными лицами и органами публичной администрации. В Великобритании, например, административная

юстиция осуществляется в двух формах: трибуналами, представляющими собой своеобразные административные суды, независимые от других учреждений, и министерскими расследованиями⁵. Расследования проводятся министрами по жилищным делам, в сфере землепользования, в частности в случаях принудительного выкупа земельных участков у частных лиц для целей общего пользования, и им необходимо перед принятием решения выслушать мнение заинтересованных лиц, общественности. В традиции семьи континентального права административная юстиция представляет собой специализированную деятельность исключительно судов, а не органов публичного управления, по разрешению конфликтов частного и публичного интереса. Но при этом, например во Франции, административные суды (трибуналы) совершенно самостоятельны, не подчиняются никаким органам в системе общих судов и выступают в роли советников администрации. Эти суды рассматривают как мало-значительные (о пенсиях, возмещении ущерба и т. д.), так и крупные политические дела и проверяют законность административных актов – от рядовых муниципальных до ордонансов президента⁶. В Германии административную юстицию связывают с деятельностью органов общей административной юрисдикции (административных судов) и специальной административной юрисдикции (финансовых, социальных, дисциплинарных судов), функционирующих в рамках судебной власти и осуществляющих правосудие⁷.

По мнению некоторых отечественных специалистов⁸, **институт административной юстиции не следует отождествлять с административным судопроизводством**, которое в основном сводится к процессуальному порядку рассмотрения и разрешения административных дел в судах, способствуя реализации административной юстиции исключительно через судебные органы. Поскольку функции административной юстиции могут осуществляться более широким кругом органов, административная юстиция считается более широким образованием, чем административное судопроизводство. Частью 2 статьи 112 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» установлено, что в России «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Такая конституционно закрепленная дифференциация на виды судопроизводства дает основания для формирования в России института административной юстиции. Предполагается, что на смену нынешней судебной системе, при которой рассмотрение споров, вытекающих из публично-правовых отношений, осуществляется в рамках гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, будет организационно сформирована обособленная специализированная ветвь административных судов и принят административно-процессуальный кодекс.

Наряду с внешним контролем сферы публичного управления применяется ее *внутренний административный контроль, или самоконтроль*, который реализуется внутри самой публичной администрации и может

быть инициирован как самой администрацией, так и частными лицами. Он проводится либо в порядке подчиненности вышестоящими инстанциями в отношении нижестоящих (ведомственный или надведомственный, служебный контроль, надзор), либо специально выделенными для этих целей органами и должностными лицами (например, контроль специализированного государственного контролера за юридически и финансово самостоятельными государственными учреждениями и корпорациями). Контроль, осуществляемый по инициативе самой публичной администрации, направлен на обеспечение публичных и лишь косвенно частных интересов и субъективных прав. Прямая и непосредственная защита частных интересов может осуществляться через прямые обращения частных лиц в органы публичного управления, поэтому эта форма взаимодействия частных лиц и публичной власти относится к институту внутреннего административного контроля в сфере публичного управления.

В 2010 г. закончила свое действие *Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.*, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Этим программным документом были заложены определенные институциональные механизмы, позволяющие внедрить необходимые и достаточные элементы, создающие условия получения гражданами обратной связи от публичной власти и обеспечивающие проведение внутреннего административного контроля за деятельностью органов публичного управления. К таковым механизмам можно отнести регламентацию административных процедур, мониторинг их внедрения, обеспечение информационной открытости деятельности публичной власти, внедрение проектного управления и управления, ориентированного на результат, внедрение механизмов альтернативного судебному досудебного обжалования, а также иные, предусмотренные Концепцией механизмы, повышающие эффективность государственного управления. Очевидно, что административные регламенты унифицируют правила взаимодействия с органами исполнительной власти и создают специфическое правовое поле, акцентируя основное свое внимание на «второсортных», согласно традициям правовой семьи континентального права, процедурных (процессуальных) правоотношениях. Обязательное раскрытие информации о деятельности органов исполнительной власти, общественная экспертиза и слушания, обязательное и оперативное опубликование решений органов исполнительной власти позволяют на деле реализовать основополагающий принцип любого развитого и культурного общества – принцип гласности или прозрачности деятельности и решений публичной власти.

Внедрение проектного управления и управления, ориентированного на результат, предполагает обязательность надлежащего формулирования, измерения и контроля показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивает их связь с принимаемыми административными и управленческими решениями и способствует снижению рассогласования между целями и результатами деятельности органов исполнительной власти⁹.

Внедрение механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти в сравнении с формализованным судебным разбирательством существенно ускоряет и упрощает процедуры разрешения конфликтов между органами публичного управления и частными лицами. Несмотря на несомненные преимущества судебного процесса, чрезвычайная загруженность судей порождает волокиту в рассмотрении вопросов, возникающих из публично-правовых отношений, снижает качество их разрешения.

Помимо ограниченной пропускной способности действующей судебной системы есть еще одно обстоятельство, при котором рассмотрение ряда дел через суд не всегда является эффективной и приемлемой формой их рассмотрения, – это ситуации, когда фактически отсутствует спор о праве. В результате с точки зрения временных и финансовых затрат судебное обжалование действий и решений является наиболее невыгодным способом решения конфликтов между органами публичного управления и частными лицами.

В целом, несмотря на окончание действия Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., значительное расширение способов урегулирования административных конфликтов, альтернативных судебному разбирательству и предполагающих применение более простых и гибких процедур, позволяющих добиться довольно быстрого и менее дорогостоящего урегулирования, остается наиболее актуальной и перспективной задачей текущего этапа административной и судебной реформ.

К альтернативным квазисудебным способам разрешения споров в сфере публичного управления относят как **досудебное обжалование действий и решений органов исполнительной власти, так и иные внесудебные и примирительные процедуры урегулирования конфликтов** между органами публичного управления и частными лицами. О необходимости расширения квазисудебных способов разрешения административных конфликтов указывается в ряде рекомендаций Совета Европы¹⁰. В них отмечается, что широкое распространение альтернативных способов разрешения административных споров может позволить сблизить органы публичной власти с обществом. К числу главных преимуществ таких квазисудебных альтернатив были отнесены: скорость достижения решения, минимальная формальность, процедурная экономия, корректный и дружественный характер процедуры, возможность урегулирования спора с привлечением экспертов и в соответствии с принципами справедливости. В частности, Рекомендация Совета Европы № R (81) 7 «О мерах облегчения доступа к правосудию» предлагает меры поощрения использования таких квазисудебных процедур, как примирение и посредничество. Рекомендация Совета Европы № R (86) 12 «О мерах по предотвращению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды» предусматривает использование принципов дружественного урегулирования споров вне судебной системы.

Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2001 г. (2001) 9 «Об альтернативах судебному разбирательству между ад-

министративными органами и частными сторонами» перечисляет следующие альтернативные способы урегулирования споров: внутренние пересмотры, примирение, посредничество, урегулирование путем переговоров и арбитраж (п. ii подраздела 1) – и устанавливает, что, хотя рекомендация относится к урегулированию споров между административными органами и частными сторонами, некоторые альтернативные способы могут также служить для предотвращения споров до их возникновения; особенно это относится к примирению, посредничеству и урегулированию путем переговоров (п. iii подраздела 1).

Отдельно следует остановиться на значении термина «досудебное обжалование» в российской административно-правовой исследовательской парадигме. Ранее под понятием «досудебный порядок обжалования» подразумевалась процедура, которая предусматривала обязательную предварительную стадию обращения с жалобой в органы публичной администрации до обращения с этой жалобой в суд. С 1993 г. российское законодательство устанавливает **альтернативность вариантов подачи жалобы либо в суд, либо в органы исполнительные власти**¹¹, поэтому в целях сохранения преемственности значения терминов административной науки более корректно было бы именовать соответствующую процедуру административным порядком обжалования вместо досудебного. Используемый в настоящее время и в настоящей статье термин «досудебный порядок обжалования» не следует понимать в значении обязательного и предваряющего судебный этап обращения в органы публичной власти, его следует трактовать в значении административного, т.е. альтернативного судебному, порядка обжалования. Указанное измененное современное толкование, видимо, сохранится до надлежащего законодательного закрепления более подходящего термина – административный или внесудебный. Между тем, понимая целесообразность расширения альтернативных судебному разбирательству квазисудебных процедур, до тех пор, пока законодательно не определена их «судьба» и не установлено, какие именно процедуры являются внесудебными, предлагается толковать их более расширительно, включая в это понятие всю совокупность возможных квазисудебных процедур.

Говоря о текущем нормативном закреплении механизмов досудебного обжалования, приходится констатировать, что до сих пор в нашей стране **отсутствует сколько-нибудь цельная система объединенных в одном законодательном акте норм**, которая устанавливала бы прочную материальную и процессуальную основу для перспективного правового режима досудебного обжалования, способного одновременно явиться самостоятельной формой внутреннего административного контроля, не связанного с внешним судебным контролем и судопроизводством.

Отдельные отрывочные нормы, посвященные регулированию досудебного порядка обжалования, устанавливаются в ряде нормативных правовых актов, главным образом имеющих целью регулирование последовательности **судебных процедур обжалования решений органов публичной власти, относящихся к форме внешнего контроля за сфе-**

рой публичного управления. К ним относятся, прежде всего, Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях.

В качестве квазисудебных процедур урегулирования административных конфликтов и формы внутреннего административного контроля за сферой публичного управления подробное нормативное регулирование специального порядка досудебного обжалования представлено лишь в отдельных отраслях российского законодательства, например в налоговом, антимонопольном, таможенном законодательстве.

Применение в российском культурно-правовом пространстве предложенных Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. механизмов досудебного обжалования реализуется в настоящее время в рамках закрепленного ст. 33 Конституции Российской Федерации **правового института обращений граждан** в государственные органы и органы местного самоуправления. Потому что, согласно ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях), жалоба на решения и действия органов власти и их должностных лиц является разновидностью обращения наряду с заявлениями и предложениями граждан, что обуславливает при ее рассмотрении необходимость применения положений, установленных Законом об обращениях.

Российская доктрина административного права неоднократно подчеркивала крайне низкую степень взаимодействия и обмена информацией между органами публичной власти и гражданами, признаваемыми ключевыми субъектами конституционного и административного права, но с советских времен находящимися фактически в «социальной тени»¹². Вместе с тем идеологически обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления рассматриваются наукой административного права не только в связи с реализацией конституционного права граждан на индивидуальные и коллективные обращения, а в качестве наиболее «действенного способа устранения возможных нарушений законности и средства предотвращения правонарушений»¹³. Самое ценное – это то, что потенциально обращения граждан являются наиболее естественной и простой формой их взаимодействия с властью и «немаловажным институтом гражданского общества, отражающим своеобразный диалог между гражданином и государством»¹⁴. Следовательно, порядок обращений частных лиц в органы публичного управления, поглощающий и заменяющий в некотором смысле досудебные механизмы рассмотрения жалоб, также можно отнести (наряду с внесудебными, примирительными и иными квазисудебными процедурами урегулирования административных споров) к технологии получения частными лицами обратной связи от публичной власти. При этом следует отметить, что реальные квазисудебные и альтернативные процедуры разрешения административных конфликтов являются наиболее эффективной, по сравнению с простыми обращениями, формой первично-

го внутреннего административного контроля в сфере публичного управления, инициируемого частными лицами.

В начавшемся с 1993 г. процессе наполнения закрепленных в Конституции Российской Федерации прав граждан конкретными механизмами их реализации, по мнению отдельных авторов, тяжелее всего создавались законы, с помощью которых граждане «приобретали возможность легального давления на власть, – о политических партиях, о собраниях, об обращениях»¹⁵. Не вдаваясь в историю развития правового регулирования обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, довольно подробно описанную различными авторами, а также трудности создания новейшего Закона об обращениях¹⁶, коротко остановимся на зарубежной типологии обращений и на возможностях, предоставляемых российским Законом об обращениях, для применения досудебных механизмов рассмотрения жалоб граждан в органы публичной власти.

Итак, правоприменительная практика ряда европейских и латиноамериканских стран выделяет две принципиально отличные по своим правовым последствиям разновидности обращений частных лиц в органы публичного управления¹⁷. К первой разновидности обращений причисляют уведомление, либо информирование о фактах злоупотребления или недовольства деятельностью органа публичного управления и прошение об ускоренном принятии, изменении, отзыве административного акта. Указанные обращения частных лиц отличаются исключительно информативным содержанием, и их получение не влечет обязательного использования публичной администрацией специальных юридических процедур. Ко второй разновидности обращений относят претензии и требования частных лиц о защите частных интересов и субъективных прав, являющиеся способом оспаривания управленческих действий и актов и содержащие несогласие с действиями и решениями органов публичного управления. Последняя разновидность обращений частных лиц отличается обязательным применением органом публичного управления специальных юридических процедур рассмотрения оспариваемых в обращении административных действий или решений.

Российским Законом об обращениях **жалоба на решения и действия органов власти и их должностных лиц**, как уже было отмечено ранее, **являясь разновидностью обращения, рассматривается наряду с заявлениями и предложениями граждан в так называемом общем порядке**, к которому условно можно отнести все 16 статей Закона об обращениях. Процедуры собственно досудебного обжалования по необъяснимым обстоятельствам *не попали в сферу регулирования* Закона об обращениях. Единственным исключением или нормой, посвященной досудебному обжалованию, является запрет на направление гражданином жалобы в органы власти или их должностным лицам, решение или действие которых обжалуется (п. 6 ст. 8 Закона об обращениях).

Примечательным является тот факт, что указанный запрет установлен для гражданина, а не для органа власти или должностного лица, которые, исходя из смысла нормы, обязаны принять и зарегистрировать

жалобу, при необходимости обязательно переадресовав ее на рассмотрение соответствующему вышестоящему в порядке подчиненности органу власти или должностному лицу¹⁸. По общему правилу, установленному Законом об обращениях, рассмотрение жалобы в административном порядке осуществляется в рамках письменного производства, без вызова заявителя и представителя органа, чьи действия обжалуются, на основании предоставленных заявителем документов. Заявитель может быть вызван в орган, рассматривающий жалобу, только при необходимости. Порядок рассмотрения обращения в электронной форме приравнивается к порядку рассмотрения обращения в бумажно-письменной форме. Обращения, направленные в электронной форме, после доставки на электронный адрес органа исполнительной власти должны быть распечатаны на бумажном носителе и рассмотрены в порядке, предусмотренном для бумажного документооборота и работы с обращениями, доставленными почтой. Для некоторых жалоб требуется максимально надежное удостоверение направляемого электронного документа, заверенное исключительно электронно-цифровой подписью, а не ее аналогом. Срок рассмотрения жалобы составляет 30 дней с момента регистрации и может быть продлен еще на 30 дней.

Несмотря на свойственную современному российскому законодательству тенденцию усиления значения процедурных норм, Закон об обращениях, принятый в недалеком 2006 году, имеет ряд существенных ограничений:

- не установлены ясные требования к порядку и способам оформления и направления обращений (устная форма, переданная во время личного приема, обращение на бумажном или электронном носителе, переданное по почте или по информационным системам общего пользования), но установлены ограничения к форме и порядку рассматриваемых обращений;
- не проведена четкая дифференциация в процедурах, сопровождающих приемку и рассмотрение заявлений, предложений, жалоб;
- не конкретизирован предмет обращения в виде жалобы;
- не предусмотрено содержание отдельных процедур, например таких, как собственно процедура рассмотрения обращения по существу и принятия по нему решения;
- не выделена и не описана процедура рассмотрения обращений при обязательном личном участии заявителя¹⁹;
- не урегулированы ситуации переадресации обращений по подведомственности, в случаях нарушения сроков рассмотрения обращений неподведомственной стороной;
- не определены механизмы, сокращающие сроки и стадии рассмотрения обращений, позволяющие принять решение по обращению в упрощенном порядке в срок менее 30 дней²⁰;
- не разделены понятия ответ и решение по обращению;
- не зафиксирован исчерпывающий перечень оснований отказа или приостановления в рассмотрении обращений;

- не предусмотрена процедура мониторинга, способная повысить эффективность анализа категорий обращений и принятых по ним решений;
- не предусмотрен специальный претензионный порядок рассмотрения отдельных категорий обращений²¹;
- отсутствует возможность внесудебного порядка подачи жалобы, сочетающего преимущества внутриведомственного и судебного обжалования;
- отсутствует порядок рассмотрения жалоб или процедура обжалования действий (бездействий) и решений органов власти и их должностных лиц, в том числе по делам об административных правонарушениях.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также «Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679, установлена **обязательность включения в административные регламенты порядка досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействий) органа**, предоставляющего государственную и муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Между тем практика разработки административных регламентов позволяет сделать вывод о том, что зачастую порядок досудебного обжалования действий (бездействий) и решений, принятых в ходе исполнения государственной функции (оказания государственной услуги) должен быть более содержательным и продуманным. По данным Всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов 2008 г., проведенного Центром анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного управления НИУ ВШЭ, 78% административных регламентов **не соответствуют** требованиям, установленным постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 67²². В частности, федеральные органы исполнительной власти не приводят предмет досудебного (внесудебного) обжалования, исчерпывающие перечни оснований для отказа в рассмотрении или приостановлении жалобы, результаты досудебного (внесудебного) обжалования²³.

Особое значение процедуры рассмотрения обращений граждан, в том числе досудебного обжалования решений и действий (бездействий) должностных лиц, приобретают в учреждениях исполнительной власти, работающих непосредственно с населением, – таможенных, налоговых и миграционных органах. Как уже было отмечено, относительно подробное нормативное регулирование порядка досудебного обжалования представлено лишь в налоговом и таможенном законодательствах. По заказу ФМС России в целях восполнения нормативного пробела миграционного законодательства в 2007 г. Центром анализа деятельности органов исполнительной власти были подготовлены материалы, в том числе

проект административного регламента, для нормативного закрепления и активизации в ФМС России, ее территориальных органах и структурных подразделениях процедур рассмотрения обращений, включающих механизмы досудебного обжалования, и способов оценки и анализа исполнения миграционной службой государственных функций (услуг) на практике²⁴.

Предполагалось, что полномасштабное внедрение закрепленных в проекте административного регламента процедур рассмотрения обращений физических или юридических лиц, в том числе механизмов досудебного обжалования, в сочетании с систематическим и комплексным мониторингом процедур и сроков рассмотрения обращений, использованием автоматизированных информационных систем управления процессами рассмотрения обращений, приведет к повышению качества взаимодействия ФМС России с гражданами РФ, иностранцами, лицами без гражданства, организациями при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг и, в конечном счете, повышению эффективности деятельности ФМС России и ее территориальных органов. После значительных согласований и переработок в 2009 г. миграционная служба утвердила предложенный проект административного регламента.

С 2006 г. на федеральном уровне было также принято около 40 административных регламентов, посвященных порядку рассмотрения обращений граждан и принятию по ним решений, т.е. 8% от общего числа принятых на федеральном уровне административных регламентов. Вместе с тем очевидная нехватка материальных и процессуальных норм действующего законодательства по этому вопросу не позволяет надлежаще регулировать одновременно и институт обращений граждан, и процедуры досудебного (внесудебного) обжалования действий (бездействий) и решений органов власти и их должностных лиц.

Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что совершенствование, надлежащее нормативное закрепление и применение указанных процедур позволят наконец создать механизм первичного внутреннего административного контроля качества государственных функций и услуг, будут способствовать повышению эффективности деятельности публичной власти и улучшению обратной связи с частными лицами. По этой причине осенью 2010 г. эксперты Центра анализа деятельности органов исполнительной власти провели анализ итогов проведения мероприятий административной реформы и плана реализации административной реформы в 2006–2010 гг. В результате ими были выявлены основные проблемы в рассматриваемой сфере и подготовлено экспертное видение программы и плана действий в сфере государственного управления на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а также были сформулированы предложения по развитию досудебного (внесудебного) обжалования гражданами и организациями решений, действий (бездействий) органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц²⁵.

Наконец, следует отметить, что надлежащее нормативное закрепление и развитие института обращений граждан, включающего механизмы досудебного обжалования и иные квазисудебные процедуры урегулирования административных споров, а также систематический и комплексный мониторинг реализации указанных процедур на практике позволят обнаружить реальный уровень взаимодействия публичной власти с частными лицами. Результаты мониторинга будут отражать наиболее проблемные, в том числе и коррупционные, сферы деятельности органов публичной власти.

Отсутствие единой общепринятой методики, оценивающей уровень коррупции в органах государственной власти, а также высокая степень латентности коррупционных правонарушений повышают значимость такого специфического индикатора, фиксирующего отношение граждан к деятельности органов публичной власти. Учитывая масштаб и степень проникновения обозначенного социального явления, наиболее перспективными способами противодействия коррупции могут быть исключительно профилактические и превентивные мероприятия. Поэтому механизм досудебного обжалования, в самом широком смысле этого термина, предлагаемого настоящей работой, наряду с антикоррупционной экспертизой нормативно-правовых актов и их проектов потенциально способен стать первостепенным и самостоятельным мероприятием в реализации популярного в сегодняшние дни направления по предотвращению коррупции в органах государственной власти.

Следует, однако, учитывать, что противодействие коррупционным явлениям, пронизавшим все слои общества и ветви публичной власти, путем ратификации международных конвенций²⁶, расширения состава коррупционных правонарушений в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях, реализации федеральных и региональных антикоррупционных программ без изменения ценностных ориентиров самого общества и его власти не приведет к искомым результатам. И, к сожалению, практика реализации некоторых политических решений показывает, что любая политическая задача, не имеющая реальных рычагов и способов ее решения и неготовая к таковым, в лучшем случае профанируется, в худшем приводит к показательным или тотальным чисткам, потому как «в стране, живущей двойной бухгалтерией, где по одной статье проходят официальные, а по другой – теневые доходы... близость к власти испокон веков служила своеобразной индульгенцией, освобождающей от наказаний за преступления в финансовой или хозяйственной сфере, по крайней мере до тех пор, пока виновные хранили преданность власти и были ей нужны»²⁷.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
4. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».
5. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
7. Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973.
8. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / Отв. ред. А.В. Клименко. – М.: ГУ–ВШЭ, 2009.
9. Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009. Коллектив авторов. – М.: ГУ–ВШЭ, 2010.
10. Гражданин, закон и публичная власть. – М.: Норма, 2005.
11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.
12. Жалобы в законе / Ю.А. Дмитриев, М.П. Авдеенкова // Журнал «Законы России. Опыт, анализ, практика». Сентябрь 2006 г. – № 3.
13. Жулин А.Б. Показатели результативности как основа административной реформы / Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. – М., 2004.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
15. Конвенция ООН против коррупции 2003 года.
16. Конституция Российской Федерации.
17. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года.
18. Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Гордец», 2004.
19. Понятие, предмет и формы административной юстиции / А.В. Пошивайлова // Правоведение. – 2003. – № 6.
20. Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2001 года (2001) 9 «Об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами».

21. Рекомендация Совета Европы № R (81) 7 «О мерах облегчения доступа к правосудию».
22. Рекомендация Совета Европы № R (86) 12 «О мерах по предотвращению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды».
23. Сумерки права: семь грехов правотворчества / В.И. Лафитский // Журнал «Теория и практика». – Март 2006 г. – № 3.
24. Уголовный Кодекс Российской Федерации.
25. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. – М., 1988.
26. Hood Philips O., Jackson P. Constitutional and Administrative Law. – L., 1988.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Под формой правового мышления понимается дедуктивное и абстрактное мышление, свойственное континентальному (цивильному) праву, или индуктивное и конкретное, свойственное англосаксонскому (общему) праву.
- ² Под инфраструктурой права понимаются исторические особенности системы юридического образования, профессиональной подготовки юристов и структуры юридической профессии. Так, странам континентального права свойственно профессорское право в противовес прагматичному, практичному, стихийному англосаксонскому праву.
- ³ Имеются в виду случаи разрешения конфликтов самой публичной администрацией без участия судебных органов, иными словами – административное или досудебное обжалование (терминология Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р).
- ⁴ Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. 163 с.
- ⁵ Hood Philips O., Jackson P. Constitutional and Administrative Law. – L., 1988. P. 636–638.

- 6 Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973.
- 7 Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. – М., 1988.
- 8 Понятие, предмет и формы административной юстиции / А.В. Пошивайлова // Правоведение. – 2003. – № 6.
- 9 Жулин А.Б. Показатели результативности как основа административной реформы / Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. – М., 2004.
- 10 Государства – члены Совета Европы приняли на себя обязательства учитывать его решения. Характер такого учета проявляется различным образом. Политические заявления в форме резолюций и общих деклараций государства просто принимают к сведению. Однако конвенции и другие международные договоры, подписанные в рамках Совета Европы, имеют обязательное значение в соответствии с требованиями национального законодательства. Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» от 23 февраля 1996 г. № 19-ФЗ открыл дорогу к использованию во внутреннем праве политического и правового опыта этой международной организации.
- 11 Часть 2 Ст. 4 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1, ч. 2 ст. 247 Гражданского процессуального кодекса. Однако это не означает допустимости одновременной подачи одной и той же жалобы в судебную и административную инстанцию, о чем прямо говорится в п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. № 10.
- 12 Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М.: ОАО «Издательский дом «Гордец», 2004. 414 с.
- 13 Гражданин, закон и публичная власть. – М.: Норма, 2005. 174 с.
- 14 Гражданин, закон и публичная власть. – М.: Норма, 2005. 174 с.
- 15 Жалобы в законе / Ю.А. Дмитриев, М.П. Авдеенкова // Журнал «Законы России. Опыт, анализ, практика», сентябрь 2006 г. – № 3.
- 16 Первый вариант проекта закона об обращениях, обсуждавшийся еще в Верховном Совете Российской Федерации, не успел превратиться в действующий нормативный правовой акт. По итогам пятнадцатилетней борьбы за реализацию конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в 2006 г. был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», видимо, повторивший значительное число содержащихся в указанном проекте устаревших положений, не способствующих проведению иницилируемого гражданами эффективного внутреннего административного контроля в сфере публичного управления.
- 17 Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. 166 с.

- ¹⁸ Напомним, что Ст. 4 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 более удачно формулирует эту норму: «Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления...».
- ¹⁹ Отсутствие подобной нормы позволяет определить процедуру рассмотрения обращений как процедуру «по усмотрению», что практически сводит на нет преимущества в первую очередь досудебного обжалования.
- ²⁰ Иными словами, упрощенный порядок рассмотрения обращений.
- ²¹ Рассмотрение обращений должностным лицом, непосредственно принявшим решение или совершившим оспариваемое гражданином действие (бездействие).
- ²² С результатами и методологией проведенных исследований можно ознакомиться в следующих источниках: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / Отв. ред. А.В. Клименко. – М.: ГУ–ВШЭ, 2009; Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009. Коллектив авторов. – М.: ГУ–ВШЭ, 2010.
- ²³ <http://gos-expert.ru/projects/detail/145/?IBLOCK=4>.
- ²⁴ <http://gos-expert.ru/projects/detail/148/?IBLOCK=4>.
- ²⁵ <http://gos-expert.ru/projects/detail/223/?IBLOCK=4>.
- ²⁶ Конвенция ООН против коррупции 2003 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и другие международно-правовые акты.
- ²⁷ Сумерки права: семь грехов правотворчества / В.И. Лафитский // Журнал «Теория и практика». – Март 2006 г. – № 3.