

УДК 342.9.

## Обжалование решений должностных лиц в порядке административного судопроизводства: вопросы теории и практики

**Хахалева Елена Владимировна**

Доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного и финансового права,  
Российский государственный университет правосудия (Северо-Кавказский филиал),  
350002, Российская Федерация, Краснодар, ул. Леваневского, 187/1;  
e-mail: hahaleva@mail.ru

### Аннотация

В статье затронута актуальная проблема, связанная с обжалованием решений, принятых должностными лицами, в порядке административного судопроизводства. В соответствии с действующим законодательством основанием для подачи жалобы служит предположение о том, что должностное лицо в ходе выполнения своих служебных обязанностей нарушило или оспорило права, свободы и законные интересы гражданина, создало препятствия к их осуществлению, неправомерно возложило какие-либо обязанности. При наступлении одного из перечисленных фактов, физическое лицо имеет право обратиться к вышестоящему лицу, вышестоящему органу либо в суд.

В настоящее время суды сильно загружены, поэтому зачастую дела, попадающие на рассмотрение, длительное время остаются без ответа. Кроме этого, чтобы суд начал рассмотрение дела по существу, необходимо заплатить государственную пошлину. В целях экономии собственных сил, средств и времени специалисты рекомендуют в случае несогласия с решением должностного лица подавать жалобу в порядке административного судопроизводства. Для этого требуется грамотно составить текст жалобы и уложиться в установленные сроки. Автор особое внимание уделяет причинам, которые могут быть признаны уважительными в случае пропуска сроков обжалования решения.

Отдельно в статье рассмотрены причины, не позволяющие воспользоваться всеми возможностями института обжалования, а также сформулированы практические рекомендации по их устранению.

### Для цитирования в научных исследованиях

Хахалева Е.В. Обжалование решений должностных лиц в порядке административного судопроизводства: вопросы теории и практики // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 6А. С. 182-189.

### Ключевые слова

Институт обжалования, административное судопроизводство, вышестоящий орган, должностное лицо, жалоба, досудебный порядок урегулирования споров, восстановление пропущенных сроков.

## Введение

На практике граждане, взаимодействующие с властными структурами, часто сталкиваются с ситуациями, когда должностное лицо в силу каких-либо причин принял решение в отношении определенного субъекта, которое явно противоречит законодательству, нарушая тем самым его законные права и интересы. В случае несогласия с принятым решением лицо, чьи права были затронуты, может обжаловать эти решения в установленном порядке. Причем существует множество нормативно-правовых актов, регулирующих порядок обжалования. Среди них можно выделить Федеральный закон от 03.08.2018 N 289-ФЗ, Федеральный закон от 08.12.2003 N 164-ФЗ, Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ и др. Такое количество актов создаёт серьезные затруднения для физических и юридических лиц по организации защиты своих прав и свобод.

## Основная часть

Обжалование решений должностных лиц в порядке административного судопроизводства регулируется нормативными положениями, которые содержатся в главе 22 Кодекса административного судопроизводства РФ. В соответствии со статьей 218 КАС РФ любое лицо имеет право обратиться в суд в целях оспаривания решений, принятых должностным лицом. Основанием этому служит предположение о том, что должностное лицо в ходе выполнения своих служебных обязанностей нарушило или оспорило его права, свободы и законные интересы, создало препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов или на него были незаконно возложены какие-либо обязанности. Помимо суда, лицо вправе обратиться в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров<sup>1</sup>.

Анализируя положения статьи 218 КАС РФ, приходим к выводу о том, что в качестве заявителя по делу может выступать заинтересованное лицо, права и законные интересы которого затрагиваются неправомерными действиями должностных лиц, либо то лицо, на которое была незаконно возложена какая-либо обязанность. Административным ответчиком признается должностное лицо, неправомерные действия которого оспаривает заявитель. Примечательно, что в случае с обжалованием решений должностных лиц, помимо ответчика может быть привлечен второй административный ответчик. В качестве второго ответчика выступает орган, в котором должностное лицо осуществляет свои полномочия.

Следует подчеркнуть, что действующее законодательство прямо указывает на то, что существуют случаи, когда обращение к досудебному порядку урегулирования споров обязательно. К ним можно отнести следующие разновидности споров<sup>2</sup>:

- о взыскании обязательных платежей и санкций;
- по обжалованию решений (требований, актов), принятых налоговым органом;

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. N 10. Ст. 1391.

<sup>2</sup> Обязательный претензионный, досудебный порядок урегулирования спора, предусмотренный федеральными законами // Источник: Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс.

- по обжалованию решения об отказе в государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- при заключении договора в обязательном порядке, при его изменении и расторжении;
- о защите прав потребителей финансовых услуг;
- о выплатах по договору ОСАГО;
- вытекающие из грузоперевозок;
- вытекающие из договора по оказанию услуг связи;
- о нарушении исключительных прав и т.д.

Это означает, что в перечисленных случаях обращение в суд в целях обжалования решения должностного лица возможно только после соблюдения досудебного порядка урегулирования споров.

Надо сказать, что досудебный порядок урегулирования споров в сравнении с судебным, обладает определенными преимуществами. Прежде всего, это касается его простоты с точки зрения подготовки и оформления всей необходимой документации [Демин, 2010, 53]. Действительно, составить текст жалобы и подать ее не составляет особого труда. Единственное, чтобы жалоба была рассмотрена, она должна быть подана в письменной форме на бумажном носителе либо в виде электронного документа, направленного через онлайн сервисы. При этом оснований для оставления жалобы без рассмотрения либо отказа от рассмотрения достаточно мало.

Кроме этого, административное обжалование является бесплатным для заявителя. Так, государственная пошлина за рассмотрение заявлений об обжаловании решений должностных лиц не взимается. Если же иск будет подан в суд, то истец должен оплатить установленную законом сумму.

Еще одним преимуществом досудебного порядка выступает тот факт, что вышестоящие органы или должностные лица не имеют права оставлять поданную лицом жалобу без рассмотрения. Это означает, что любое заявление должно быть рассмотрено и по нему должно быть принято конкретное решение – удовлетворение жалобы, отказ в удовлетворении, отказ в рассмотрении.

Следует подчеркнуть, что обращения в вышестоящие органы являются достаточно эффективными. Для этого требуется грамотно подойти к составлению текста жалобы, что повысит шансы на ее удовлетворение.

Необходимо отметить, что основные моменты, которые должны быть отражены в содержании жалобы, прописаны в Постановлении Правительства РФ от 13.06.2018 N 676. В соответствии с указанным документом жалоба в обязательном порядке должна содержать следующие пункты<sup>3</sup>:

- наименование должностного лица, решение которого подлежит обжалованию;
- личные и контактные данные заявителя, то есть лица, чьи интересы были затронуты в результате принятия решения должностным лицом;
- информация об обжалуемых решениях;
- конкретные доводы, которые дают право заявителю не соглашаться с принятым решением (для этого целесообразно представить подтверждающие документы либо их копии).

---

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 13.06.2018 N 676 « О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с оптимизацией порядка разработки и утверждения административных регламентов» // Собрание законодательства РФ. 18.06.2018. N 25. Ст. 3696.

Жалоба рассматривается органом, в котором выполняет свои служебные обязанности должностное лицо, решение которого затронуло интересы заявителя. Если жалоба направлена в адрес руководителя конкретного органа как должностного лица, то заявление подаётся в вышестоящий орган в порядке подчиненности.

У заявителя, выбравшего административный порядок разрешения возникшего спора, возникает ряд неоспоримых преимуществ. В первую очередь, это касается временного преимущества. Так, в случае пропуска сроков обращения в вышестоящую инстанцию, процесс его восстановления достаточно трудоемкий. Необходимо направить отдельное ходатайство о восстановлении пропущенного срока, предоставить весомые доказательства о причинах пропуска срока. Целесообразно отметить, что заявление о восстановлении срока может быть подано как в виде отдельного документа, так и содержаться в содержании самой жалобы. К данному заявлению потребуется приложить документы, подтверждающие уважительные причины пропуска срока. При этом будут ли эти доказательства восприняты как уважительные причины зависит исключительно от субъективного мнения. На все необходимые манипуляции отводится всего 10 дней.

Поскольку речь зашла о причинах, которые могут быть восприняты вышестоящим органом как уважительные, то целесообразно определить, какие именно причины можно отнести к таковым. На данный счёт закон не содержит закрытый перечень. Поэтому вышестоящий орган по своему субъективному мнению определяет, является ли причина уважительной или нет. Среди них можно выделить следующие:

- форс-мажорные обстоятельства (природные катастрофы, военные действия и др.);
- командировка;
- больничный;
- личные обстоятельства;
- тяжёлые семейные обстоятельства и др.

Причина, послужившая основанием для пропуска срока подачи жалобы, должна быть подкреплена документально (больничный лист, командировочный лист и др.).

При этом следует понимать, что в каждом конкретном случае решение принимается в индивидуальном порядке. Например, в соответствии с Постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 02.02.2010 по делу № А46-15872/2009 не является уважительной причиной для нарушения срока рассмотрения жалобы нахождение старшего судебного пристава на больничном или в отпуске<sup>4</sup>. Это обусловлено тем, что в период болезни, нахождения начальника отдела старшего судебного пристава в отпуске или командировке его служебные обязанности возложены на заместителя начальника отдела. Именно он и должен вынести решение по поступившей жалобе.

Важно понимать, что фактические обстоятельства дела, по которым срок был пропущен, могут быть признаны уважительными, только на основании письменного заявления лица, подавшего жалобу.

При положительном результате, то есть при принятии решения о восстановлении пропущенного срока, жалоба принимается к рассмотрению и не требует вынесения отдельного решения. Если же восстановить срок не представляется возможным, то причины отказа

---

<sup>4</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 02.02.2010 по делу № А46-15872/2009 [Электронный ресурс] // Источник: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

указываются в решении об отказе в рассмотрении жалобы по существу.

Говоря о преимуществах досудебного урегулирования спора, следует отметить, что в некоторых случаях подать жалобу в вышестоящий орган позволяет выиграть время даже в том случае, если заявитель изначально уверен в том, что результат будет отрицательный. То есть заявитель получает дополнительное время (10 дней) на более серьезную подготовку к судебному процессу [Чепурная, Принтер, 2013, 46].

В подтверждение представленного тезиса приведем следующее доказательство. В статье 219 КАС РФ указано, что если вышестоящее должностное лицо или вышестоящий орган несвоевременно рассмотрел либо вовсе не рассматривал поступившую от заявителя жалобу, то срок обращения в судебные органы считается пропущенным по уважительной причине.

Ещё одним существенным преимуществом выступает возможность приостановления исполнения наложенного взыскания на время административного обжалования. Чтобы добиться такого приостановления понадобится заявить мотивированное ходатайство непосредственно в тексте жалобы либо в приложении к ней.

Здесь целесообразно рассмотреть научную точку зрения, высказанную зарубежными специалистами. Так, по их мнению, говоря о приостановлении исполнения взыскания, во внимание принимаются следующие варианты [Hoellbacher, 2008, 120]:

- автоматическое приостановление действия принятого решения при подаче жалобы;
- приостановление с учётом оценки оснований, содержащихся в поданном ходатайстве;
- приостановление в зависимости от выполнения ключевых условий его применения.

Помимо вышеизложенного, досудебный порядок позволяет определить позицию вышестоящего органа по конкретному вопросу. Более того, из ответа, который официально даёт орган, можно сформировать представление об аргументации собственного мнения, что позволяет вовремя подготовить и обосновать собственную точку зрения.

Несмотря на определенные преимущества, которые предоставляет административный порядок судопроизводства, существуют и некоторые недостатки. Среди них особого внимания заслуживает тот факт, что рассмотрение возникшего спора лежит на одной из сторон конфликта. Это приводит к тому, что в практической деятельности часто случаются ситуации, когда подобное обжалование не приносит желаемого результата. Действительно, в подавляющем большинстве случаев вышестоящий орган, действуя в чётком соответствии с внутренними документами признают неправильные решения, принятые нижестоящими органами и их должностными лицами, юридически верными.

С указанным недостатком тесно связан тот факт, что жалуясь на некорректное решение должностного лица, вероятнее всего заявитель испортит отношения с контролирующим органом и самим должностным лицом. Это особенно нежелательно в случаях, когда заявитель планирует и в дальнейшем сотрудничать с данными субъектами.

Немаловажное значение как с теоретической, так и с практической точки зрения, имеет результат обжалования. Как свидетельствует анализ нормативно-правовых актов и научной литературы, существует несколько вариантов развития событий, а именно:

- вышестоящий орган отказал в удовлетворении жалобы гражданина (в этом случае решение, принятое должностным лицом, признается в рамках закона);
- жалоба подлежит удовлетворению (обжалуемое решение признается неправомерным и отменяется. Одновременно с этим вышестоящий орган, удовлетворивший жалобу гражданина, определяет перечень действий, которые требуется выполнить для устранения допущенных нарушений);

- отказ в рассмотрении жалобы (причинами этого могут служить несоблюдение письменной формы заявления, нарушение установленных сроков, некорректное заполнение заявления. В этом случае заявитель обязательно уведомляется об отказе в рассмотрении жалобы с указанием причин).

Статья 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ гласит, что если в ходе рассмотрения жалобы были найдены признаки состава административного правонарушения либо преступления, то имеющиеся материалы должны быть переданы в органы прокуратуры максимально оперативно<sup>5</sup>.

Следует подчеркнуть, что несмотря на существенные преимущества института обжалования в административном судопроизводстве, А.С. Зарембо обращает внимание на тот факт, что в современных условиях его возможности используются не в полной мере. Происходит это во многом по следующим причинам [Зарембо, 2018, 97]:

- незаинтересованность вышестоящих органов в своевременном рассмотрении поступающих жалоб;
- отсутствие действенных механизмов влияния физических лиц на качество управления в государственных структурах;
- бессистемность нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы обжалования решений должностных лиц;
- юридическая неграмотность населения и др.

Вместе с тем, представляется возможным, преодолеть перечисленные проблемные моменты путем установления более серьезной ответственности за нарушение сроков рассмотрения жалоб должностными лицами, популяризации анализируемого института; внедрения специальных технологий (блокчейн), что позволит сократить влияние человеческого фактора при решении однотипных задач.

## Заключение

Подводя итог настоящему исследованию, можно сделать вывод о том, что действующее российское законодательство предусматривает возможность обжаловать решение должностных лиц в административном судопроизводстве. Данный порядок характеризуется как достоинствами, так и некоторыми недостатками. В целом, можно говорить о том, что досудебный способ урегулирования возникшего спора предоставляет достаточно широкие гарантии по защите собственных интересов. При этом его значение трудно переоценить в связи с тем, что в отличие от судебного порядка он менее затратен для заявителя и занимает гораздо меньше времени.

## Библиография

1. Демин А.Б. Порядок административного обжалования // Кадровые решения. №7. 2010. – С.52-57.
2. Зарембо Е.С. Особенности обжалования решений, действий, бездействий некоторых органов государственной власти российской федерации и их должностных лиц // Международный журнал конституционного и государственного права. N1. 2018. – С.96-98.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. N 10. Ст. 1391.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (в ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. N 31. Ст. 4179.

4. Обязательный претензионный, досудебный порядок урегулирования спора, предусмотренный федеральными законами // Источник: Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс.
5. Постановление Правительства РФ от 13.06.2018 N 676 « О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с оптимизацией порядка разработки и утверждения административных регламентов» // Собрание законодательства РФ. 18.06.2018. N 25. Ст. 3696.
6. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 02.02.2010 по делу № А46-15872/2009 [Электронный ресурс] // Источник: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (в ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. N 31. Ст. 4179.
8. Hoellbacher M. Taxpayer rights in Austria // The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. 2008. P. 120.
9. Чепурная И.В., Принтер О.В. Некоторые аспекты обжалования действий (бездействия) и решений таможенных органов и их должностных лиц // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. N3(64). 2013. – С.44-51.

## **Appeal of decisions of officers in the order of administrative legal proceedings: issues of theory and practice**

**Elena V. Khakhaleva**

Doctor of Law,  
Professor, Department of Administrative and Financial Law,  
Russian State University of Justice (North Caucasus branch),  
350002, 187/1, Levanevskogo st., Krasnodar, Russian Federation;  
e-mail: hahaleva@mail.ru

### **Abstract**

The article touches upon an urgent problem related to the appeal of decisions made by officials in administrative proceedings. In accordance with the current legislation, the basis for filing a complaint is the assumption that an official in the course of performing his official duties violated or challenged the rights, freedoms and legitimate interests of a citizen, created obstacles to their implementation, unlawfully assigned any duties. In the event of the occurrence of one of the above facts, an individual has the right to apply to a superior, a higher authority, or to a court.

Currently, the courts are heavily loaded, so often the cases that are pending for a long time remain unanswered. In addition, in order for the court to begin consideration of the case on the merits, it is necessary to pay a state fee. In order to save their own forces, money and time, experts recommend that in case of disagreement with the decision of the official to file a complaint in administrative proceedings. To do this, you need to correctly compose the text of the complaint and meet the deadlines. The author pays special attention to reasons that can be considered valid if the deadlines for appealing against the decision are missed.

Separately, the article considers the reasons that do not allow to use all the possibilities of the institute of appeal, as well as formulates practical recommendations for their elimination.

### **For citation**

Khakhaleva E.V. (2019) Obzhalovanie reshenii dolzhnostnykh lits v poryadke administrativnogo sudoproizvodstva: voprosy teorii i praktiki [Appeal of decisions of officers in the order of administrative legal proceedings: issues of theory and practice]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (6A), pp. 182-189.

**Keywords**

Institute of Appeals, administrative proceedings, higher authority, official, complaint, pre-trial dispute resolution, restoration of missed deadlines.

**References**

1. Demin A.B. (2010) Poryadok administrativnogo obzhalovaniya Kadrovye resheniya. №7. p.52-57.
2. Zarembo E.S. (2018) Osobennosti obzhalovaniya reshenii, deistvii, bezdeistvii nekotorykh organov gosudarstvennoi vlasti rossiiskoi federatsii i ikh dolzhnostnykh lits Mezhdunarodnyi zhurnal konstitutsionnogo i gosudarstvennogo prava. N1. p.96-98.
3. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii ot 08.03.2015 N 21-FZ (v red. ot 27.12.2018) Sobranie zakonodatel'stva RF. 09.03.2015. N 10. St. 1391.
4. Obyazatel'nyi pretenzionnyi, dosudebnyi poryadok uregulirovaniya spora, predusmotrennyi federal'nymi zakonami Istochnik: Material podgotovlen spetsialistami Konsul'tantPlyus.
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.06.2018 N 676 « O vnesenii izmenenii v nekotorye akty Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii v svyazi s optimizatsiei poryadka razrabotki i utverzhdeniya administrativnykh reglamentov» Sobranie zakonodatel'stva RF. 18.06.2018. N 25. St. 3696.
6. Postanovlenie FAS Zapadno-Sibirskogo okruga ot 02.02.2010 po delu № A46-15872/2009 [Elektronnyi resurs] Istochnik: Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus».
7. Federal'nyi zakon ot 27.07.2010 N 210-FZ (v red. ot 01.04.2019) «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» Sobranie zakonodatel'stva RF. 02.08.2010. N 31. St. 4179.
8. Hoellbacher M. (2008) Taxpayer rights in Austria The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. P. 120.
9. Chepurnaya I.V., Printer O.V. (2013) Nekotorye aspekty obzhalovaniya deistvii (bezdeistviya) i reshenii tamozhennykh organov i ikh dolzhnostnykh lits Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke. N3(64). p.44-51.