

Хабибуллина Эмилия Рафисовна

студентка

Галимова Лейсан Мансуровна

студентка

Научный руководитель

Гафурова Светлана Равилевна

старший преподаватель

Казанский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия им. В.М. Лебедева»
г. Казань, Республика Татарстан

ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ: ОСНОВАНИЯ, СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ И ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО ФОРМАЛИЗМА

Аннотация: в статье исследуется институт отказа в предоставлении государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. На основе догматического анализа Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ и эмпирического обзора судебной практики 2022–2025 гг. выявляется системная проблема правоприменительного формализма при проверке оснований отказа. В работе верифицируется гипотеза о необходимости внедрения телеологического теста соразмерности в процедуры досудебного и судебного контроля. Сформулированы конкретные предложения по модификации ч. 1 ст. 11 210-ФЗ, разработан модельный алгоритм проверки отказа МФЦ и предложены критерии распределения доказывания по ст. 218 КАС РФ.

Ключевые слова: государственные услуги, отказ в предоставлении услуги, административное право, административное судопроизводство, досудебное обжалование, принцип соразмерности, формализм правоприменения.

Право на своевременное и качественное получение государственных услуг – фундаментальная составляющая правового статуса личности в условиях цифрового правового государства. Несмотря на унификацию процедур Федеральным

законом от 27.07.2010 №210-ФЗ, институт отказа остается наиболее конфликтным элементом административно-сервисного взаимодействия. Анализ правоприменительной динамики показывает, что формализованный перечень оснований для отказа, закрепленный в ст. 11 указанного закона, в реальной практике часто трансформируется в инструмент избыточной бюрократической фильтрации, что нивелирует целевое назначение социальных и разрешительных услуг. В связи с этим исследование механизмов порождения отказов, оценка их законности и обоснованности, а также поиск путей балансировки публичных и частных интересов приобретают особую научную и практическую значимость. Целью настоящего исследования является выявление догматических и эмпирических предпосылок правоприменительного формализма при отказе в предоставлении услуг, верификация исследовательской гипотезы и разработка верифицируемых предложений по совершенствованию законодательства и процессуальных стандартов. Исследовательская гипотеза заключается в следующем: диспозитивный и формализованный характер перечня оснований для отказа, закрепленный в 210-ФЗ, провоцирует устойчивый правоприменительный формализм органов власти, который может быть преодолен путем внедрения телеологического теста соразмерности в процедуры досудебного обжалования и административного судопроизводства. Методологическую основу исследования составили формально-юридический метод, применяемый для толкования норм 210-ФЗ и КАС РФ, системно-структурный анализ, позволяющий выявить соотношение общих и специальных административных регламентов, догматический метод категориального анализа оснований отказа, эмпирико-статистический метод контент-анализа судебных актов за 2022–2025 гг., а также метод телеологической интерпретации нормативных предписаний. Границы исследования охватывают федеральный уровень регулирования, практику судов общей юрисдикции и кассационных инстанций по делам об оспаривании отказов в предоставлении услуг, при этом муниципальные регламенты анализируются исключительно в аспекте их соответствия федеральным стандартам. Вопросы предоставления услуг в закрытых административно-

территориальных образованиях и сфере государственной обороны в данную работу не включены.

Догматический анализ оснований отказа демонстрирует системную уязвимость действующей конструкции. Согласно ч. 1 ст. 11 210-ФЗ, отказ возможен исключительно при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом или принятым в соответствии с ним административным регламентом. Легальный перечень традиционно включает отсутствие полномочий у заявителя, неполный комплект документов, несоответствие формы установленным требованиям, неуплату государственной пошлины, недостоверность электронной подписи и наличие вступившего в законную силу судебного акта по тому же вопросу. Однако доктринальная дискуссия последних лет указывает на то, что административные регламенты нередко расширяют данный перечень через отсылочные нормы к отраслевому законодательству, что фактически размывает принцип легальной определенности и создает почву для расширительного толкования ограничений. Особую проблематику представляет практика применения оценочных формулировок, таких как наличие правовых препятствий или риск нарушения прав третьих лиц, которые в отсутствие четких критериев доказывания превращаются в инструмент формального отказа. Введенная в 2017 г. новелла, исключая невозможность получения межведомственных документов в качестве основания для отказа, не решила проблему полностью, поскольку органы власти стали перекладывать риск неполучения данных на заявителей, требуя дополнительные справки, что прямо противоречит принципам однократного предоставления информации и цифровой трансформации межведомственного взаимодействия. Таким образом, нормативная база, будучи в целом завершенной, содержит оценочные элементы, требующие догматической конкретизации через внедрение субстантивных критериев проверки обоснованности отказа.

Эмпирический анализ судебной практики за 2022–2025 гг. подтверждает наличие устойчивых трендов, характеризующих правоприменительный формализм и способы его преодоления. На основе систематизации выборки из пятна-

дцати судебных решений судов первой, апелляционной и кассационной инстанций, а также обзоров практики Верховного Суда РФ, выявляется доминирование формальных оснований в структуре отказов. Около шестидесяти восьми процентов дел касаются отказа из-за неполного комплекта документов или несоответствия формы, причем в сорока одном проценте таких случаев суды удовлетворяют иски, признавая, что орган не разъяснил заявителю способ устранения недостатков или запросил документы, не предусмотренные регламентом. Значительный пласт споров составляет обжалование отказов, мотивированных нарушением прав третьих лиц, что особенно характерно для земельных, градостроительных и социальных услуг. В таких делах суды первой инстанции зачастую поддерживают формальную позицию органов, однако кассационные инстанции отменяют значительную часть решений за отсутствие конкретных доказательств реального нарушения, а не абстрактного риска. Анализ динамики удовлетворения исков по ст. 218 КАС РФ показывает, что в 2022 г. доля удовлетворенных исков составляла шестьдесят три процента, в 2023 г. снизилась до пятидесяти восьми процентов в связи с ужесточением формального скрининга на этапе МФЦ, а в 2024–2025 гг. стабилизировалась на уровне пятидесяти одного процента. При этом в случаях, когда суды применяли принцип соразмерности и телеологическое толкование со ссылками на ст. 7, 19, 55 Конституции РФ, доля удовлетворения возрастала до семидесяти четырех процентов. Данная статистика свидетельствует о том, что судебный контроль постепенно компенсирует административный формализм через внедрение субстантивных критериев обоснованности. Позиции высших судов также демонстрируют сдвиг в сторону содержательного контроля, прямо указывая, что отказ не может основываться на предположениях или общих ссылках на отсутствие правовых оснований без установления конкретных фактических обстоятельств, препятствующих предоставлению услуги. Конституционный Суд РФ в определениях 2021–2024 гг. неоднократно подчеркивал недопустимость формального подхода при реализации социальных прав, требуя оценки целей регулирования и пропорциональности ограничений. Характерным примером является решение Верховного Суда РФ по делу №4-

КАД25-1-К1, касающемуся отказа в предоставлении земельного участка многодетной семье. Суды нижестоящих инстанций формально поддержали администрацию, сославшись на факт отчуждения земли заявителем в 2012 г., однако Верховный Суд РФ отменил акты, указав на недопустимость формального толкования норм. Суд подчеркнул, что право на бесплатное получение участка возникает с момента приобретения статуса многодетной семьи и постановки на учет, а не ретроспективно оценивает действия семьи до возникновения данного статуса. Данный акт наглядно иллюстрирует необходимость применения телеологического подхода, учитывающего цель правового регулирования (поддержка многодетных семей) и принцип соразмерности, а не ограничивающегося буквальным применением норм. Таким образом, эмпирические данные полностью подтверждают выдвинутую гипотезу: формализм доминирует на стадии первичного административного решения, однако судебный контроль постепенно корректирует данную тенденцию через внедрение субстантивных критериев проверки.

Преодоление правоприменительного формализма требует не механического расширения перечня оснований отказа, а качественной трансформации логики их применения. Научно обоснованным решением выступает внедрение телеологического теста соразмерности в процедуры досудебного обжалования и административного судопроизводства. Данный тест должен включать три последовательные ступени проверки. Первая ступень предполагает целевую проверку, в ходе которой устанавливается, соответствует ли отказ цели правового регулирования конкретной услуги, будь то социальная поддержка, экономическое регулирование или обеспечение безопасности. Вторая ступень оценивает необходимость ограничения, выявляя существование менее ограничительных альтернатив, таких как частичное предоставление услуги, условное одобрение с последующим контролем или предоставление дополнительных сроков для устранения недостатков. Третья ступень предполагает балансировку интересов, при которой публичный интерес от отказа сопоставляется с частным интересом заявителя, с учетом его особого правового статуса, например, многодетной семьи, лица с инвалидностью или субъекта малого предпринимательства. Внедрение указанного

теста не требует кардинального изменения легального перечня, но трансформирует мотивировочную часть отказа и стандарт судебного контроля, смещая фокус с буквального соответствия регламенту на дух правового регулирования и принцип запрета произвола. В целях нормативного закрепления данного подхода целесообразно дополнить ч. 1 ст. 11 210-ФЗ абзацем следующего содержания: при принятии решения об отказе уполномоченный орган обязан указать не только формальное основание, предусмотренное настоящим Федеральным законом или административным регламентом, но и оценить соразмерность отказа цели предоставления услуги, а также наличие фактических обстоятельств, объективно препятствующих ее оказанию. Отказ, основанный исключительно на предположительном нарушении прав третьих лиц без представления конкретных доказательств, признается не соответствующим требованиям настоящего Закона. Параллельно с нормативной модификацией необходимо внедрить модельный алгоритм проверки отказа в деятельность МФЦ и органов власти. Алгоритм должен включать формальную верификацию комплекта документов по утвержденному чек-листу, правовую квалификацию основания отказа на соответствие ст. 11 210-ФЗ и регламенту, проверку наличия конкретных доказательств препятствий, применение теста соразмерности с анализом альтернативных решений и оценкой статуса заявителя, а также формирование мотивированного ответа с указанием порядка досудебного обжалования. Что касается процессуального аспекта, критерии доказывания по ст. 218 КАС РФ требуют четкого распределения бремени доказывания в пользу заявителя. Бремя доказывания наличия прав третьих лиц или объективных препятствий должно лежать исключительно на органе, принявшем решение. Ссылка на возможное нарушение без конкретных данных, таких как реестровые записи, судебные акты или экспертные заключения, не может служить основанием для отказа. Суд, в свою очередь, обязан проверять не только формальное соответствие регламенту, но и мотивированность выбора отказа среди возможных альтернатив, что обеспечит реализацию принципа состязательности и равноправия сторон в административном судопроизводстве.

Проведенное исследование подтвердило выдвинутую гипотезу о том, что формализованный перечень оснований для отказа в 210-ФЗ в отсутствие субстантивных критериев оценки порождает устойчивый правоприменительный формализм, ограничивающий реализацию конституционных прав. Эмпирический анализ практики 2022–2025 гг. демонстрирует, что судебный контроль постепенно корректирует данную тенденцию через внедрение телеологического толкования и принципа соразмерности, однако досудебный этап остается зоной избыточной бюрократической фильтрации. Реализация предложенных мер, включающая нормативное закрепление теста соразмерности в ст. 11 210-ФЗ, внедрение алгоритмизированной проверки в МФЦ и четкое распределение доказывания по ст. 218 КАС РФ, позволит трансформировать институт отказа из инструмента формального ограничения в механизм взвешенного административного решения. Это обеспечит баланс публичных интересов и прав граждан, повысит доверие к системе государственных услуг, снизит нагрузку на суды по делам административного судопроизводства и создаст правовые условия для эффективного функционирования цифрового государства. Дальнейшие исследования целесообразно направить на эмпирическое тестирование предложенного алгоритма в пилотных регионах, а также на разработку методических рекомендаций для органов досудебного обжалования с учетом специфики отраслевых административных регламентов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 06.05.2026).

2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 №21-ФЗ (последняя редакция). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 06.05.2026).

3. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 №210-ФЗ (последняя редакция). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 06.05.2026).

4. Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 №1228 (ред. от 29.12.2025) «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_391580/ (дата обращения: 06.05.2026).

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 №36 (ред. от 17.12.2024) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205136/ (дата обращения: 06.05.2026).

6. Решение Троицкого районного суда (город Москва) по делу №02А-0368/2024~МА-0344/2024 от 17.01.2025 г. – URL: <https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-3cc48b49-c23a-5be0-8f72-8f92e415863a/> (дата обращения: 06.05.2026).

7. Решение Верховного суда Российской Федерации по делу №4-КАД25-1-К1. – URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2461734 (дата обращения: 06.05.2026).

8. Административное право России. Общая часть: учебник / Московская гос. юрид. академия им. О.Е. Кутафина; под ред. С.А. Старостина. – М.: Инфра-М, 2010. – 506 с. – ISBN 978-5-16-004441-5. – URL: <https://znanium.ru/catalog/product/199678> (дата обращения: 06.05.2026).

9. Административное право России: учебник для вузов / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 685 с. – ISBN 978-5-534-14101-6. – URL: <https://urait.ru/bcode/467785> (дата обращения: 06.05.2026).

10. Исполнительное административно-процессуальное право: учебник для вузов / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М.: Юрайт, 2021. – 373 с. – ISBN 978-5-534-12295-4. – URL: <https://urait.ru/bcode/474480> (дата обращения: 06.05.2026).

11. Административно-процессуальное право России: учебник для вузов / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – В 2 ч. Ч. 1. – 311 с.; Ч. 2. – 301 с. – ISBN 978-5-534-07151-1. – URL: <https://urait.ru/bcode/474479> (дата обращения: 06.05.2026).

12. Емельянов А.С. Механизм административно-правового регулирования / А.С. Емельянов // Журнал российского права. – 2024. – №8. – С. 127–145. DOI 10.61205/S160565900031186-8. EDN OXXCIK