

УДК 342.9 К ВОПРОСУ О ВИДАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ ПРАВ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

© 2024 **Д.С. Фесько**

Наблюдательный совет (Совет партнеров) юридической фирмы Alliance Legal Consulting Group

Целью исследования является систематизация административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора. Представлены авторские классификации видов такого рода гарантий в зависимости от формы выражения; способа гарантирующего воздействия; объекта воздействия; функционального назначения; субъекта; способа защиты; уровня действия; характера предписаний; критерия времени действия; стадии контрольно-надзорного производства; инициативности применения.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, административно-правовые гарантии, классификации, права граждан и организаций.



Д.С. Фесько

Партнер, председатель Наблюдательного совета (Совета партнеров) юридической фирмы Alliance Legal Consulting Group, кандидат юридических наук

1. Государственный контроль (надзор), будучи средством обеспечения законности и порядка в общественных отношениях, сам должен быть обоснованным и законным. Проведение контрольных (надзорных) мероприятий и совершение контрольных (надзорных) действий должны осуществляться контрольным (надзорным) органом, его должностными лицами в пределах своей компетенции, а решения контрольного (надзорного) органа, действия его должностных лиц обязаны быть объективными и подтверждаться фактическими данными и документами, содержащими достоверную информацию. При организации и осуществлении государственного контроля (надзора) не допус-

каются необоснованное принятие решений контрольным (надзорным) органом и (или) совершение необоснованных действий (бездействие) должностными лицами контрольного (надзорного) органа. Таковы требования закона¹.

Вместе с тем практика, к сожалению, свидетельствует, что система государственного контроля (надзора) работает с издержками, контрольными (надзорными) органами допускаются многочисленные нарушения прав и законных интересов контролируемых лиц, в результате чего предприниматели и граждане несут большие материальные и репутационные издержки. Так, в 2022 году органами прокуратуры выявлено свыше 214 тыс. нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности². В среде предпринимателей, согласно социологическим опросам, преобладает мнение, что их права и законные интересы недостаточно защищены³.

Во многом такое положение объясняется тем, что правовые гарантии обеспечения прав контролируемых лиц не срабатывают, не сдерживают неправомерные действия должностных лиц контрольных (надзорных) органов. Однако, как показывают наши исследования⁴, компетентные субъекты (государственные органы, сами контролируемые лица) не используют и не применяют весь арсенал действующих правовых гарантий, зачастую в силу неосведомленности о таких средствах и их потенциальных возможностях.

Так, по данным Минэкономразвития России, в 2022 году в досудебном порядке подано всего 2787 жалоб на контрольно-надзорные провер-

ки. Хотя потенциально возможное количество проверок, которые могли быть обжалованы, составляет не менее 7000. По данным социологического опроса, проведенного РАНХиГС, только четверть контролируемых лиц, у которых были выявлены нарушения, готовы обжаловать результаты проверок⁵.

Замечание о слабом знании и использовании арсенала инструментов охраны и защиты интересов контролируемых лиц особо касается административно-правовых гарантий, тех мер, способов и средств, с помощью которых государство сдерживает неправомерные действия должностных лиц контрольных (надзорных) органов, охраняет и защищает права контролируемых лиц и одновременно формирует необходимые организационно-правовые условия для беспрепятственной их реализации при проведении контрольных (надзорных) мероприятий в рамках административно-правового способа регулирования общественных отношений⁶. Между тем именно административно-правовые гарантии являются «визитной карточкой» механизма гарантирования в контрольной (надзорной) сфере. Именно с их помощью государство во многом обеспечивает признание прав контролируемых лиц, их соблюдение и защиту. По сравнению с другими видами гарантий (например, уголовно-правовыми, гражданско-правовыми) они выступают наиболее оперативным, экономичным и эффективным инструментом устранения отклонений в работе контрольного (надзорного) аппарата, обеспечения режима законности в контрольно-надзорной деятельности. Порой, например, достаточно обратиться с жалобой на действия проверяющих, чтобы последние скорректировали свое поведение.

2. Административно-правовые средства, с помощью которых административно-контрольные отношения из идеальных, абстрактных моделей превращаются в фактические, реальные, довольно многочисленны. Их исчерпывающий перечень вряд ли можно составить. В каждой конкретной ситуации он будет различен. Поэтому стоит задача их видовой классификации.

Систематизация административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора может осуществляться по разным основаниям: форме выражения; способу гарантирующего воздействия; объекту воздействия; функциональному назначению; субъекту; способу защиты; уровню действия; характеру

предписаний; критерию времени действия; стадии контрольно-надзорного производства; инициативности применения.

3. По **форме выражения** все административно-правовые гарантии прав контролируемых лиц можно разделить на две большие группы: *гарантии-нормы* (предписания правовых актов, закрепляющие права, дозволения, обязанности, поощрения и т.п.) и *гарантии-действия* (процедурные акты субъектов по реализации гарантий).

4. В зависимости от **способа гарантирующего воздействия** все административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) могут быть разделены на семь групп: 1) *идеолого-правовые* (гарантии-принципы); 2) *обязывающие* (гарантии-обязанности); 3) *запрещающие* (гарантии-запреты); 4) *дозволяющие* (гарантии-дозволения); 5) *поощрительные* (гарантии-поощрения); 6) несущие характер *ответственности* (гарантии-санкции); 7) *рекомендательные* (гарантии-рекомендации).

5. В зависимости от **объекта воздействия** административно-правовые гарантии прав граждан и организаций могут быть *общими*, распространяемыми на всех граждан и на все организации (например, установленные Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ), или *специальными*, которые распространяются на определенный круг граждан либо юридических лиц или на соответствующую сферу (область) государственного контроля и надзора (например, устанавливаемые федеральными законами или положениями о видах государственного контроля и надзора).

6. По **функциональному назначению** административно-правовые гарантии можно подразделить следующим образом:

а) *создающие организационно-правовые условия* для реализации контролируемыми лицами своих прав (например, запрет контролерам распространять сведения, составляющие коммерческую тайну, которые стали известны в связи с осуществлением государственного контроля (надзора));

б) *предупредительные* – упреждающие нарушения прав граждан и предпринимателей (например, использование контролируемым лицом видеofиксации хода проведения выездной проверки или выездного обследования);

в) *пресекательные* – прекращающие нарушения прав граждан и организаций (например, требование о прекращении рейдового осмотра, который проводится без согласования с органами прокуратуры);

г) *восстановительные* – обеспечивающие возмещение ущерба, причиненного контрольными мероприятиями (например, подача иска);

д) *наказательные* – реализующие привлечение к ответственности контрольных органов и их должностных лиц, нарушивших права предпринимателей (например, вынесение дисциплинарного взыскания за нарушение порядка проведения контрольного (надзорного) мероприятия);

е) *стимулирующие* – содействующие реализации прав и обязанностей граждан и организаций (например, поощрение инспектора за результаты взаимодействия с контролируемыми лицами);

ж) *юрисдикционные* – возникающие при возбуждении производства по делу об административном правонарушении по результатам осуществления контрольного (надзорного) мероприятия (например, право на ознакомление с протоколом об административном правонарушении, представления объяснения и замечания по содержанию протокола).

7. В зависимости от **субъекта использования** в структуре административно-правовых гарантий можно выделить:

а) *гарантии, применяемые государственными органами* (контрольными (надзорными) органами, органами управления контрольными (надзорными) органами, органами прокуратуры, судебными органами и другими);

б) *гарантии, используемые самими контролирующими лицами* (например, право обжалования решения контрольного (надзорного) органа по результатам инспекционного визита);

в) *гарантии, используемые саморегулируемыми общественными объединениями предпринимателей* (например, заключение саморегулируемой организацией с добровольным членством соглашения с контрольно-надзорным органом о признании результатов деятельности саморегулируемой организации по осуществлению контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов);

г) *гарантии со стороны других организаций* (например, принятие жалобы к рассмотрению Уполномоченным по защите прав предпринимателей при Президенте РФ, независимая оценка соблюдения контролирующими лицами обязательных требований, осуществляемая организациями, независимыми от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции).

8. По **способу защиты** прав граждан и организаций административно-правовые гарантии

могут быть *внесудебные* (административные) – например, обращение за защитой к Уполномоченному по защите прав предпринимателей при Президенте – и *судебные* (в рамках судопроизводства).

9. По **уровню действия** административно-правовые гарантии прав граждан и организаций бывают *федеральные* (закрепленные в нормах административного права федерального уровня), *региональные* (закрепленные в нормах административного права субъектового уровня) и *ведомственные* (содержащиеся в ведомственных нормативных правовых актах).

10. В зависимости от **характера предписаний** и совершения действий выделяют гарантии *материальные* (запреты, ограничения и т.п.) и *процессуальные* (система правовых средств для реализации материальных гарантий).

11. По **критерию времени действия** выделяют гарантии *постоянные* (многократные) и *однократные*.

12. В зависимости от **стадии контрольно-надзорного производства**, на которой применяются административно-правовые гарантии, можно вести речь о следующих их разновидностях:

а) *гарантии на организационно-подготовительной стадии* (например, получение согласия прокуратуры на внеплановый выборочный контроль, получение согласия контролируемого лица на консультирование, которое планируется провести контрольным (надзорным) органом);

б) *гарантии при возбуждении контрольно-надзорного производства* (например, проведение плановой выездной проверки только при условии включения ее в ежегодный план контрольных (надзорных) мероприятий, формируемый контрольным (надзорным) органом и согласованный с органами прокуратуры);

в) *гарантии при осуществлении мероприятия по контролю* (например, право контролируемого лица присутствовать при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения);

г) *гарантии при принятии решения о результате* (оформлении результатов) мероприятия по контролю (например, право контролируемых лиц, их представителей знакомиться с результатами контрольного (надзорного) мероприятия и сообщать контрольному (надзорному) органу о своем несогласии с ними);

д) *гарантии на обжалование результата контрольного мероприятия* (например, право контролируемого лица подать жалобу в вышестоящий контрольный орган на действия кон-

трольного (надзорного) органа, проводившего обследование);

е) *гарантии при исполнении принятого решения по результатам контрольного мероприятия* (например, право контролируемого лица обращаться к должностному лицу контрольного (надзорного) органа, вынесшего решение, с просьбой о разъяснении способа и порядка исполнения решения, об отсрочке исполнения решения, о приостановлении исполнения решения, о прекращении исполнения решения).

13. По признаку **инициативности** применения административно-правовые гарантии могут быть сгруппированы следующим образом: *используемые субъектами реализации гарантий по собственной инициативе* в силу требований закрепленной за ними компетенции либо *являющиеся реакцией на инициативу других участников контрольно-надзорных отношений* (например, по жалобам граждан).

14. Как видно из приведенных выше классификаций, российское законодательство содержит достаточно разветвленный перечень административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при проведении государственного контроля. Условием повышения их эффективности является, на наш взгляд, комбинированное (взаимодополняющее) и согласованное действие различных видов данных инструментов.

15. Государство обязано также постоянно осуществлять поиск новых результативных административно-правовых гарантий, а гражданам и организациям важно знать имеющиеся гарантии, процесс их действия и правильно использовать их возможности при реализации своих прав.

Так, в условиях цифровизации общества и сферы государственного управления, в частности, все очевиднее становится отсутствие надежных гарантий обеспечения сохранности и конфиденциальности изымаемых в ходе проверки электронных носителей информации.

Отдельно нужно сказать о возможности контролируемых лиц вести фотосъемку, аудио- и видеозапись профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия. В прямой формулировке такое право у них отсутствует. Однако оно логически проистекает из обязанности инспектора не запрещать совершать указанные действия, тем более если они не создают препятствий в ходе проверки, и эти действия не запрещены федеральными законами. Поэтому было бы правильно в перечне прав контролируемых лиц, закрепленном в статье 36 Федераль-

ного закона № 248-ФЗ, предусмотреть прямое право проверяемой стороны вести фотосъемку, аудио- и видеозапись при проведении профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий.

С другой стороны, оценка угрозы фотосъемки, аудио- и видеозаписи для проведения мероприятия делается инспектором, и, как показывает практика, жалоба на запрет вести фотосъемку, аудио- и видеозапись не рассматривается как существенное нарушение закона, влекущее за собой признание профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия недействительным. Полагаем, что необоснованный запрет на ведение фотосъемки, аудио- и видеозаписи является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора). В этой связи пункт 2 статьи 91 Федерального закона № 248-ФЗ предлагается дополнить подпунктом соответствующего содержания. Такие нормы в законе свидетельствовали бы о действительной гласности при проведении государственного контроля (надзора).

Одним из направлений совершенствования законодательства о гарантиях является расширение прав контролируемых лиц на различных стадиях контрольно-надзорного производства. К примеру, контролируемые лица сейчас лишены права каким-либо образом влиять на процессы формирования планов проверок. Было бы целесообразно доводить проекты планов проверок до их сведения, по крайней мере до субъектов предпринимательской деятельности, с тем чтобы при окончательном утверждении означенных планов можно было учесть мнение контролируемых лиц.

Существуют крайне широкие дискреции контролеров при принятии решения о проведении внепланового проверочного мероприятия по следующему основанию: *«наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям»* (подпункт 1 пункта 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ). Контролируемые лица при этом могут узнать о наличии этих оснований лишь постфактум, когда контрольное (надзорное) мероприятие уже началось. Закон, в принципе, предоставляет им возможность получить от проверяющего органа информацию о сведениях, которые стали основанием

для проведения внеплановой проверки, за исключением сведений, составляющих тайну, охраняемую законом. Но, как показывает практика, инспектора обычно ограничиваются общими фразами, ссылаясь на конфиденциальность полученной информации. В этой связи в целях защиты прав бизнеса целесообразно, чтобы контролируемые лица во всех случаях имели право *знакомиться с жалобами граждан, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия*, в том числе с обращениями, поступившими в органы прокуратуры.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
2. Высоцкий С.А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.А. Высоцкий. Нижний Новгород, 2019. 220 с.
3. Гумерова Л.Ш. Административно-правовые гарантии реализации компетенции органов советского государственного управления [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Л.Ш. Гумерова. Л., 1986. 201 с.
4. Ким Е.В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.В. Ким. Хабаровск, 2012. 218 с.
5. Козлов Ю.М. Административное право [Текст]: Учебник / Ю.М. Козлов. М.: Юрист, 2007. 554 с.
6. Куракин А.В., Поникаров В.А., Поникарова Т.В., Сенатов Е.В. Специальные гарантии законности в административном праве [Текст] / А.В. Куракин, В.А. Поникаров, Т.В. Поникарова, Е.В. Сенатов // Государство и право. 2017. № 12. С. 56–63.
7. Павловский А.И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.И. Павловский. М., 1998. 162 с.
8. Приложение № 5 – «Индекс «Административное давление–2022» к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2022.html (дата обращения: 11.08.2023).
9. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год. М.: Минэкономразвития России, 2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879> (дата обращения: 14.08.2023).
10. Синюгин В.Ю. Административно-правовые гарантии в системе условий и средств реализации прав граждан [Текст] / В.Ю. Синюгин // Человек и закон. 2014. № 6. С. 19–26.
11. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 11.08.2023).
12. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика [Текст]: Монография / Под научн. ред. В.В. Черникова. М.: Проспект, 2023. 224 с.
13. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.С. Фесько. Нижний Новгород, 2021. 279 с.
14. Харьбин А.Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка [Текст]: Монография / А.Ю. Харьбин. Орел: ОрЮИ, 2012. 110 с.

¹ См.: Статья 7 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

² Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 11.08.2023).

³ Приложение № 5 – «Индекс «Административное давление–2022» к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2022.html (дата обращения: 11.08.2023).

⁴ Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород, 2021. 279 с.

⁵ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год. М.: Минэкономразвития России, 2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879> (дата обращения: 14.08.2023).

⁶ О понятии административно-правовых гарантий см.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 2007. 554 с; Харьбин А.Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: Монография. Орел: ОрЮИ, 2012. 110 с.; Синюгин В.Ю. Административно-правовые гарантии в системе условий и средств реализации прав граждан // Человек и закон. 2014. № 6. С. 19–26; Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: Монография / Под научн. ред. В.В. Черникова. М.: Проспект, 2023. 224 с.; Гумерова Л.Ш. Административно-правовые гарантии реализации компетенции органов советского государственного управления: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Л., 1986. 201 с.; Павловский А.И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1998. 162 с.; Ким Е.В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Хабаровск, 2012. 218 с.; Куракин А.В., Поникаров В.А., Поникарова Т.В., Сенатов Е.В. Специальные гарантии законности в административном праве // Государство и право. 2017. № 12. С. 56–63; Высоцкий С.А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород, 2019. 220 с. и др.

ON THE ISSUE OF TYPES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL GUARANTEES OF THE RIGHTS OF CITIZENS AND ORGANIZATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF STATE CONTROL (SUPERVISION)

D.S. Fesko

Partner, Chairman of the Supervisory Board (Partners' Council) of the law firm «Alliance Legal Consulting Group», Candidate of Sciences (Law)

The purpose of the study is to systematize administrative-legal guarantees of the rights of citizens and organizations in the implementation of state control and supervision. The author's classifications of types of such guarantees are presented depending on the form of expression; method of guaranteeing impact; object of impact; functional purpose; subject; method of protection; level of action; nature of instructions; criterion of time of action; stage of control and supervisory proceedings; initiative of application.

Keywords: state control and supervision, administrative-legal guarantees, classifications, rights of citizens and organizations.