

© 2024 **С.А. Порываев**

Российский государственный университет правосудия

Целью работы является исследование института административных споров, в частности его расширение в рамках контрольно-надзорного производства. Представлена система административных споров, возникающих из контрольно-надзорных правоотношений, сформулирована авторская классификация их видов, а также дана их правовая характеристика.

Ключевые слова: административный спор, контрольно-надзорное производство, административное судопроизводство.

С.А. Порываев

*Доцент Кафедры административного права и процесса
им. Н.Г. Салыцовой*

*Российского государственного
университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент*

Положения Конституции РФ 1993 года указывают на необходимость выстраивания определенной модели взаимоотношений между публичной властью и частным лицом, превращая последнее в полноправного субъекта административных и административно-процессуальных правоотношений, а также формируя современные функции административно-правового регулирования, к которым в доктрине относят:

1) правообеспечительную, призванную обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций;

2) правозащитную, связанную с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающую их гарантированность¹.

В частности, это проявляется в развитии института административных споров в российском законодательстве. Основополагающей базой данного института являются положения ст. 33 Конституции РФ, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, согласно которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Кроме того, норма, содержащаяся в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, указывает на разделение административного и административно-

процессуального законодательства, что ведет и к выделению в рамках института административного спора как споров, направленных на проверку законности административно-правовых решений, действий или бездействия (административно-правовых споров), так и споров, направленных на проверку законности административно-процессуальных решений и действий (бездействия) (административно-процессуальных споров)². Однако требуется дальнейший научный анализ данного института, который позволил бы точно разграничить административно-правовые и административно-процессуальные споры на основе объективных критериев, что, в свою очередь, позволило бы выстроить систему административных споров в целом.

Такое развитие и расширение института административного спора имеет место и в рамках контрольно-надзорного производства, которое в недавнее время прошло этап существенного реформирования. Одним из важных элементов такого реформирования стало расширение возможностей контролируемых лиц оспаривать действия, бездействие и решения контрольно-надзорных органов, что, конечно, ведет к увеличению значения и разнообразия административных споров, возникающих из контрольно-надзорных правоотношений. В настоящее время имеется легальная возможность оспорить любое административно-процессуальное решение, действие или бездействие контрольно-надзорного органа или должностного лица. Разрешение таких споров возможно как в судебном, так и во внесудебном порядке. Оно представляет собой важный механизм обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов контролируемых лиц.

В зависимости от назначения в административном производстве решения органов и должностных лиц публичной администрации могут

быть окончательными (финишными) и промежуточными (маршрутными). Окончательные (финишные) решения определяют административные права и обязанности физического лица или организации, в отношении которых разрешено дело. Например, окончательным (финишным) решением является предписание, выданное по итогам контрольно-надзорного мероприятия. Промежуточные (маршрутные) решения по содержанию являются процессуальными, так как определяют административно-процессуальные права и обязанности участников административного дела. Промежуточным (маршрутным) решением, к примеру, являются решения о проведении контрольно-надзорного мероприятия³. Исходя из этого можно высказать предположение, что спор о законности итогового (финишного) решения публичной администрации будет административно-правовым, а спор о законности промежуточного (маршрутного) решения публичной администрации будет административно-процессуальным.

Действующий на данный момент Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴ предусматривает для контролируемых лиц возможность обжаловать во внесудебном порядке фактически любые решения, действия и бездействия контрольно-надзорных органов, принятые на любой стадии контрольно-надзорного производства. Прямого указания на возможность такого же полномасштабного оспаривания в судебном порядке законом не предусмотрено, однако и никаких прямых ограничений закон не содержит, хотя предварительный досудебный порядок обжалования и должен стать обязательным для юридических лиц, а также физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, согласно части 2 статьи 39 данного закона.

Интересно отметить, что в рамках производства по делам об административных правонарушениях, которое тесно связано с контрольно-надзорным производством, законодатель использовал другую модель, предусмотрев возможность обжаловать в судебном или внесудебном порядке только финишное административно-процессуальное решение по делу, а именно постановление, которым дело разрешается по существу.

При этом потребности правоприменительной практики привели к формулированию высшими судебными инстанциями правовых позиций, допускающих возможность обжалования и промежуточных административно-процессуальных

решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Так, Высший Арбитражный Суд РФ указывал, что при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (статья 27.1 КоАП РФ), в том числе по изъятию вещей и документов (статья 27.10 КоАП РФ), аресту товаров, транспортных средств и иных вещей (статья 27.14 КоАП РФ), судам следует иметь в виду, что самостоятельное оспаривание таких решений, действий (бездействия) допускается только до вынесения административным органом постановления о привлечении лица к административной ответственности или до направления административным органом материалов по делу об административном правонарушении для рассмотрения в суд. Такие решения, действия (бездействие) могут быть оспорены по правилам, предусмотренным главой 24 АПК РФ⁵.

Верховный Суд РФ высказал ряд аналогичных правовых позиций. Им отмечается, что действия (бездействие) должностных лиц, связанные с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (например, связанные с задержанием транспортного средства или его возвратом после устранения причины задержания), которые не могут оказать влияние на вывод о виновности либо невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу, но повлекшие нарушение прав и свобод участников производства по делу, могут быть обжалованы ими в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации⁶; что действия (бездействие) должностных лиц, связанные с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, могут быть оспорены лицом, к которому применены такие меры, законным представителем этого лица либо прокурором в суд общей юрисдикции по правилам главы 22 КАС РФ⁷, а также что гражданин вправе оспорить действия, совершенные при осуществлении производства по делу об административном правонарушении и повлекшие за собой нарушение его прав и свобод, в порядке гл. 22 КАС РФ в случае, если производство по делу об административном правонарушении прекращено или не было возбуждено и указанные действия влекут правовые последствия для гражданина,

а иной порядок их оспаривания законом не предусмотрен⁸. Кроме того, в настоящее время КоАП РФ закрепил возможность оспорить определение судьи о применении залога за арестованное судно (ч. 8 ст. 27.18 КоАП РФ) и определение судьи об удовлетворении ходатайства о наложении ареста на имущество в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, за совершение в интересах юридического лица сделок или финансовых операций с имуществом, полученным преступным путем, либо об отказе в удовлетворении такого ходатайства (ч. 8 ст. 27.20 КоАП РФ).

Такое расширение возможностей инициировать административно-процессуальный спор о законности промежуточных административно-процессуальных решений имеет конституционное обоснование, однако нуждается в уточнении с целью обеспечить эффективное осуществление контрольно-надзорного производства и недопущение злоупотребления правом со стороны контролируемых лиц.

Определенные сложности вызывает возможность оспорить акт контрольно-надзорного мероприятия, который сам по себе не имеет властного содержания. На данный момент пункт 2 части 4 статьи 40 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» допускает возможность внесудебного обжалования таких актов. Однако законодатель разместил в одном пункте и акты контрольных (надзорных) мероприятий, и предписания об устранении выявленных нарушений. Такая юридическая техника ставит вопрос о том, может ли акт быть оспорен отдельно от предписания либо он рассматривается как необходимое при оспаривании предписания дополнение. Также важно отметить, что судебная практика ограничительно толкует возможность самостоятельного судебного оспаривания актов контрольно-надзорных мероприятий. Так, Верховный Суд РФ указывает, что акты контрольно-надзорных мероприятий не могут выступать предметом самостоятельного оспаривания в качестве решений, поскольку являются средством фиксации выявленных нарушений⁹. При этом заинтересованное лицо вправе оспорить решение, основанное на соответствующем акте проверки (принятое по результатам проверки решения налогового или таможенного органа; предписания органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля об устранении выявлен-

ных нарушений и т.п.). Акты проверки, исходящие от контрольно-надзорных органов, могут быть оспорены как решения, если в нарушение законодательства в них содержатся требования, обязательные для исполнения.

Возможность оспаривать в судах промежуточные административно-процессуальные решения, которые нарушают, ущемляют или ограничивают права, свободы и законные интересы граждан и организаций, гарантируется уже упомянутой частью 2 ст. 46 Конституции РФ. При этом Конституция РФ не содержит каких-либо ограничений относительно актов, оспаривание которых допускается. Но представляется, что возможность оспорить любое промежуточное административно-процессуальное решение означала бы злоупотребление правом и влекла бы к неоправданному торможению движения административных производств.

В этой связи можно было бы предложить, ориентируясь на некоторые правовые позиции Конституционного Суда РФ, высказанные им применительно к уголовному процессу, использовать определенные критерии для оспаривания промежуточных (маршрутных) административно-процессуальных решений¹⁰.

1) Предоставление гарантий защиты от необоснованного и незаконного применения к ним принудительных мер не должно приводить ни к приостановлению действия обжалуемого акта, ни к приостановлению производства по делу, с тем чтобы не нарушался принцип непрерывности, который является, в частности, условием реализации права на рассмотрение дела без неоправданной задержки.

2) Рассмотрение жалобы должно исключать какое-либо ограничение дискреционных полномочий не только в части завершающих рассмотрение выводов, но и применительно к последующим промежуточным решениям или действиям, потребность в которых может возникнуть в ходе производства. Решение по жалобе не должно предрешать или заменять собой итоговое решение по делу.

3) Если соответствующие действия и решения субъектов публичной администрации выходят за пределы того правоотношения, в рамках которого они принимаются или совершаются, но и порождают последствия, выходящие за его рамки, существенно ограничивая при этом конституционные права и свободы личности, отложение проверки законности и обоснованности таких решений и действий до стадии вынесения финишного решения может причинить ущерб, восполнение которого в дальнейшем окажется

неосуществимым. В этих случаях заинтересованным лицам должна быть обеспечена возможность незамедлительного обращения в ходе производства с жалобой.

4) Осуществление же после принятия финишного решения самостоятельной (т.е. отдельно от этого решения) проверки законности и обоснованности решений и действий (бездействия), имевших место в ходе производства, фактически означало бы подмену установленного порядка принятия решений на различных стадиях производства. Самостоятельное оспаривание таких решений, действий (бездействия) допускается только до вынесения финишного решения или до направления субъектом публичной администрации материалов по делу для рассмотрения в суд.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

1) В настоящее время в Российской Федерации идет общий процесс конституционализации административного и административно-процессуального права, который, в частности, проявляется в расширении возможности судебного и внесудебного оспаривания административных актов, включая сюда и административно-процессуальные решения.

2) Необходим дальнейший анализ института административных споров в Российской Федерации, чтобы реализовать положения ст. 72 Конституции РФ и разграничить административно-правовые и административно-процессуальные споры, в том числе возникающие из контрольно-надзорных правоотношений, для выстраивания единой системы таких споров.

Реформа контрольно-надзорного производства ставит перед наукой административного и административно-процессуального права вопрос, какие именно административно-процессуальные решения контрольно-надзорных органов могут быть самостоятельно оспорены, а также как обеспечить при этом недопущение злоупотребления правом на защиту и реализацию принципа непрерывности производства по делу.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (ч. 1). – Ст. 5007.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1998 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 1998. – № 28. – Ст. 3393.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой

статьи 218 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В.К. Борисова, Б.А. Кехмана, В.И. Монастырецкого, Д.И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью "Монокор"» // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1749.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2010 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 397 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Амосовой, Т.Т. Васильевой, К.Н. Жестковой и других» // СЗ РФ. – 2010. – № 14. – Ст. 1734.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2021 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положений статей 106, 110 и 389.2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Филиппова» // СЗ РФ. – 2021. – № 25. – Ст. 5044.

6. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 8.

8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. – № 9.

9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2022. – № 9.

10. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2021. – № 7.

11. Зеленцов А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права [Текст] / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 22–37.

12. Стахов А.И. Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2021. – № 6. – С. 34–41.

13. Стахов А.И., Порываев С.А. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации [Текст] / А.И. Стахов, С.А. Порываев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6. – № 4. – С. 261–276.

¹ Зеленцов А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

² Стахов А.И., Порываев С.А. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 4. С. 261–276.

³ Стахов А.И. Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 34–41.

⁴ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

⁵ См.: п. 3.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

⁶ См.: п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 9.

⁷ См.: п. 40 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 8.

⁸ См.: п. 52 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 7.

⁹ См.: п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

¹⁰ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1998 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3393; Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В.К. Борисова, Б.А. Кехмана, В.И. Монастырецкого, Д.И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью “Моноком”» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1749; Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2010 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 397 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Амосовой, Т.Т. Васильевой, К.Н. Жестковой и других» // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1734; Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2021 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положений статей 106, 110 и 389.2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Филиппова» // СЗ РФ. 2021. № 25. Ст. 5044.

THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE DISPUTES ARISING FROM CONTROL AND SUPERVISORY LEGAL RELATIONS

S.A. Poryvaev

Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva of the Russian State University of Justice, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor

The purpose of the work is to study the institution of administrative disputes, in particular, its expansion within the framework of control and supervisory proceedings. The system of administrative disputes arising from control and supervisory legal relations is presented, the author's classification of their types is formulated, and their legal characteristics are given.

Keywords: administrative dispute, control and supervisory proceedings, administrative legal proceedings.