

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-3-335-340

## СУДЕБНО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА, ВОЗНИКАЮЩИЕ ИЗ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

СТАХОВ Александр Иванович\*

✉ alexander-stakhov@yandex.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

***Аннотация.** В статье на основе комплексного анализа современного административно-процессуального законодательства Российской Федерации разработано понятие судебного-административного дела, возникающего из отношений государственного контроля (надзора). Выделены типичные виды (категории) судебного-административных дел, возникающих из отношений государственного контроля (надзора) и рассматриваемых судами общей юрисдикции, арбитражными судами. Выдвинуто предложение о разработке специального Пленума Верховного Суда Российской Федерации, а также очерчены меры по систематизации и оптимизации процедур административного судопроизводства, нацеленные на устранение неопределенностей и коллизий административно-процессуального регулирования судебного разрешения дел, возникающих из отношений государственного контроля (надзора).*

***Ключевые слова:** органы государственного контроля (надзора), отношения государственного контроля (надзора), административное контрольно-надзорное производство, административные правонарушения, административная ответственность, административное судопроизводство, судебно-административное дело, оспаривание ненормативных актов, оспаривание действий (бездействия), решений.*

## Judicial-Administrative Cases Arising from the Relations of State Control (Supervision): Concept, Types, Problems and Prospects of Administrative-Procedural Regulation

Stakhov Aleksandr I.\*\*

✉ alexander-stakhov@yandex.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

***Abstract.** The article on the basis of a comprehensive analysis of the modern administrative procedure legislation of the Russian Federation developed the concept of judicial-administrative cases arising from the relations of state control (supervision). The typical types (categories) of judicial-administrative cases arising from the relations of state control (supervision) and considered by the courts of general jurisdiction, arbitration courts*

\* Заведующий отделом административно-правовых исследований, заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

\*\* Head of the Department of Administrative and Legal Studies, Head of the Department of Administrative Law and Process named after N. G. Salishcheva at Russian State University of Justice, Doctor of Legal Sciences, Professor.

are identified. A proposal was made to develop a special Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, as well as measures to systematize and optimize the procedures of administrative proceedings, aimed at eliminating the uncertainties and conflicts of administrative and procedural regulation of judicial resolution of cases arising from the relations of state control (supervision).

**Keywords:** bodies of state control (supervision), relations of state control (supervision), administrative control and Supervisory proceedings, administrative offences, administrative responsibility, administrative proceedings, judicial and administrative case, challenging of non-normative acts, challenging of actions (inaction) decisions.

С 2001 г. самостоятельным объектом поэтапного административно-процессуального регулирования в Российской Федерации являются общественные отношения, возникающие и функционирующие в одной из важнейших сфер государственной деятельности, которая называется законодателем «государственный контроль (надзор)».

На исходном первом этапе основным средством административно-процессуального регулирования данных отношений являлся Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»<sup>1</sup> (далее – ФЗ-134).

В последующем, на втором этапе, основным средством административно-процессуального регулирования данных отношений стал Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup> (далее – ФЗ-294).

В настоящее время в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – законопроект «О государственном контроле (надзоре)»), который является очередным, модернизированным средством третьего этапа административно-процессуального регулирования отношений государственного контроля (надзора).

Из анализа ст. 2 ФЗ-134 можно прийти к выводу, что отношения государственного контроля (надзора) представляют собой группу административных правоотношений, складывающихся

между так называемыми органами государственного контроля (надзора) и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в ходе проверки указанными органами выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований, предъявляемых к товарам (работам, услугам), которые установлены федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Согласно ст. 2 ФЗ-294 легко установить, что отношения государственного контроля (надзора), по сути, административные правоотношения, складывающиеся с обязательным участием органов государственного контроля (надзора) в ходе осуществления данными органами деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, допускаемых юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также отношения, складывающиеся в ходе деятельности указанных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных

<sup>1</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2001. № 33, ч. 1, ст. 3436.

<sup>2</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249.

<sup>3</sup> *О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации* : проект федер. закона № 332053-7 // Офиц. сайт Комитета Гос. Думы по федератив. устройству и вопр. мест. самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Zakonoproekty/item/15193341/>

требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. В отдельных случаях, установленных федеральным законом, обязательным участником рассматриваемых отношений может выступать организация, наделяемая отдельными контрольно-надзорными полномочиями.

Из анализа положений ст. 2 законопроекта «О государственном контроле (надзоре)» следует, что под отношениями государственного контроля (надзора) следует понимать административные правоотношения, складывающиеся с обязательным участием органов государственного контроля (надзора) в ходе осуществления данными органами деятельности по предупреждению (профилактике), выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, допускаемых гражданами и организациями, а также принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований. По аналогии с существующим законодательным подходом в отдельных случаях, установленных федеральным законом, обязательным участником рассматриваемых отношений может выступать организация, наделяемая отдельными контрольно-надзорными полномочиями.

Развивая сформулированные подходы, в ст. 2 ФЗ-134 вводится такая специальная категория, как «мероприятие по контролю», под которой понимается «совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятия по контролю».

В ст. 2 ФЗ-294, по сути, сохраняется аналогичное понимание мероприятия по контролю, но при этом совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) мероприятий по контролю признается проверкой.

В ст. 30 законопроекта «О государственном контроле (надзоре)» проверка рассматривается в качестве самостоятельной формы мероприятий государственного контроля (надзора), которая осуществляется наряду с такими формами, как плановое (рейдовое) обследование, постоянный

государственный контроль (надзор), мониторинг, контрольная закупка.

Из анализа структуры, содержания и взаимосвязи норм, регламентирующих проверки, а также другие законодательные формы мероприятий государственного контроля (надзора), можно сделать вывод, что данные нормы, по сути, образуют специальные административные процедуры, которые преобразуют деятельность органов государственного контроля (надзора) в административное контрольно-надзорное производство.

В современной учебной литературе, а также научных трудах административное контрольно-надзорное производство выделяется в структуре административного процесса [1, с. 143–147; 4, с. 157, 163–201]. Разделяя сформировавшиеся законодательные и научно-педагогические подходы, предлагается рассматривать проверки, осуществляемые органами государственного контроля (надзора), в качестве самостоятельной формы административного контрольно-надзорного производства наряду с такими формами данного производства, как плановое (рейдовое) обследование, постоянный государственный контроль (надзор), мониторинг, контрольная закупка.

При таком подходе следует обратить внимание на два ключевых отличия отношений государственного контроля (надзора), которые позволяют в судебной практике отграничить данные правоотношения от иных правоотношений:

1) наличие характерного состава участников, в котором обязательным субъектом выступает орган государственного контроля (надзора) либо организация, наделяемая отдельными контрольно-надзорными полномочиями; 2) данные отношения реализуются в рамках проверок, других форм административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого органом государственного контроля (надзора) или организацией, наделяемой отдельными контрольно-надзорными полномочиями.

Анализируя положения исследуемых федеральных законов и законопроекта, под *органами государственного контроля (надзора)* предлагается понимать *федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные органы, которые наделяются специальными административными полномочиями по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений обязательных требований, восстановлению нарушенного правового*

*положения, а также полномочиями по привлечению к административной ответственности лиц, допустивших административные правонарушения, выявленные в ходе проверок и иных форм административного контрольно-надзорного производства.*

Кроме того, полагаю возможным рассматривать замещение органа государственного контроля (надзора) в отдельных составах отношений организацией, которая, в соответствии с федеральным законом, наделяется отдельными полномочиями государственного контроля (надзора). Как правило, такими организациями являются государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющим статус органа государственного контроля (надзора). Например, в соответствии с ч. 2 ст. 2 ФЗ-294 организации, наделяемые отдельными контрольно-надзорными полномочиями, могут создаваться и функционировать в виде государственных учреждений, подведомственных соответствующим органам государственного контроля (надзора) в сферах федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля.

Отграничение отношений государственного контроля (надзора) от иных, внешне схожих правоотношений в научных целях, а также в судебной практике можно провести, применяя специальные нормы исследуемых законов, которые выводят из-под их действия соответствующие группы правоотношений. К примеру, согласно ст. 1 ФЗ-294 отношениями государственного контроля (надзора) нельзя считать отношения, складывающиеся в ходе осуществления налогового, бюджетного, валютного или таможенного контроля, а также отношения, складывающиеся в ходе осуществления прокурорского надзора или в ходе оперативно-розыскной деятельности.

Между тем следует отметить, что в ст. 10 ФЗ-134, ст. 17 ФЗ-294, ст. 49 законопроекта «О государственном контроле (надзоре)» закреплены нормы, в соответствии с которыми отношения государственного контроля (надзора) неизменно сопряжены с обязанностью уполномоченных органов принять меры по привлечению к ответственности лиц, допустивших наруше-

ния, выявленные при проведении мероприятия по контролю.

В этом случае для судебной практики очевидна необходимость в разработке термина «отношения государственного контроля (надзора)» комплексного содержания. Представляется, что данный термин должен охватывать две группы взаимосвязанных административных правоотношений: 1) отношения, складывающиеся в ходе проверок и иных форм административного контрольно-надзорного производства. Подчеркивая целенаправленность, административные правоотношения такого рода предлагается называть превентивно-восстановительными отношениями государственного контроля (надзора); 2) отношения, складывающиеся по поводу привлечения органом государственного контроля (надзора) к административной ответственности лиц, допустивших административные правонарушения, выявленные в ходе проверок и иных форм административного контрольно-надзорного производства. Подчеркивая целенаправленность указанных административных правоотношений, предлагается называть их административно-наказательными отношениями государственного контроля (надзора).

Следует подчеркнуть, что каждая выделенная группа отношений государственного контроля (надзора) является самостоятельной «платформой» административных дел, разрешаемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – АПК РФ).

При отсутствии единого процессуального порядка судебного разрешения указанных дел представляется обоснованным на основании ст. 118 Конституции Российской Федерации, предоставляющей судам возможность осуществлять правосудие в форме конституционного, уголовного, гражданского и административного судопроизводства, утверждать, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды разрешают дела, возникающие из отношений государственного контроля (надзора), в порядке административного судопроизводства.

Подчеркивая различия между делами, разрешаемыми в порядке административного кон-

трольно-надзорного производства, и делами, разрешаемыми в порядке административного судопроизводства, предлагается выделяемые дела называть судебно-административными делами, возникающими из отношений государственного контроля (надзора).

*Судебно-административное дело, возникающее из отношений государственного контроля (надзора), можно определить как совокупность документально оформляемых вопросов, связанных с конкретной фактической ситуацией по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений обязательных требований, восстановлению нарушенного правового положения в ходе проверок, иных форм административного контрольно-надзорного производства, а также с конкретной фактической ситуацией по привлечению к административной ответственности лиц, допустивших административные правонарушения, выявленные в ходе проверок, иных форм административного контрольно-надзорного производства, в соответствии с которыми реализуется замкнутый цикл последовательных, документально оформляемых действий и решений суда по оценке результатов деятельности органов государственного контроля (надзора) или организации, наделенной отдельными контрольно-надзорными полномочиями, в целях защиты и охраны судом частных и публичных прав, законных интересов.*

С учетом предлагаемого подхода к пониманию судебно-административного дела, возникающего из отношений государственного контроля (надзора), а также вскрытых особенностей содержания данных отношений, предлагается составить два перечня типичных видов (категорий) судебно-административных дел, возникающих из отношений государственного контроля (надзора).

*1. Перечень дел о нарушениях обязательных требований, выявляемых в ходе проверок и иных форм административного контрольно-надзорного производства.* По сути, данная категория судебно-административных дел возникает из превентивно-восстановительных отношений государственного контроля (надзора) и рассматривается судами общей юрисдикции в порядке, установленном КАС РФ, и арбитражными судами в порядке, установленном АПК РФ. В данный перечень предлагается включить:

– дела об оспаривании ненормативных актов, принимаемых органами государственного контроля (надзора), их должностными лицами,

а также организациями, наделенными отдельными контрольно-надзорными полномочиями, в целях предупреждения и пресечения нарушений обязательных требований, восстановления нарушенного правового положения;

– дела об оспаривании действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора), их должностных лиц, а также действий (бездействия) наделенных отдельными контрольно-надзорными полномочиями организаций, совершаемых в целях предупреждения и пресечения нарушений обязательных требований, восстановления нарушенного правового положения;

– дела о санкционировании отдельных действий органов государственного контроля (надзора), их должностных лиц, а также действий организаций, наделенных отдельными контрольно-надзорными полномочиями, совершаемых в целях пресечения нарушений обязательных требований и восстановления нарушенного правового положения.

*2. Перечень дел об административных правонарушениях, выявляемых в ходе проверок и иных форм административного контрольно-надзорного производства.* По сути, выделенная категория судебно-административных дел возникает из административно-наказательных отношений государственного контроля (надзора) и рассматривается судами общей юрисдикции в порядке, установленном КоАП РФ, а также арбитражными судами в порядке, установленном КоАП РФ и АПК РФ. В данный перечень предлагается включить:

– дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц, их руководителей, иных должностных лиц по результатам проверок, иных форм административного контрольно-надзорного производства;

– дела о привлечении к административной ответственности индивидуальных предпринимателей, их представителей по результатам проверок, иных форм административного контрольно-надзорного производства;

– дела об оспаривании решений органов государственного контроля (надзора), их должностных лиц о привлечении к административной ответственности, принимаемых по результатам проверок, иных форм административного контрольно-надзорного производства.

Составляя перечни судебно-административных дел, возникающих из отношений

государственного контроля (надзора), важно отметить, что материальные и процедурные положения федеральных законов, регулирующих отношения государственного контроля (надзора), не в полной мере коррелируют с КоАП РФ, в том числе с материальными бланкетными нормами, устанавливающими составы административных правонарушений, которые сопряжены с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательных требований, а также с процессуальными нормами КоАП РФ, применяемыми судами по делам об административных правонарушениях, выявляемых в рамках административных процедур государственного контроля (надзора).

Часть 3 ст. 26.2 КоАП РФ и ч. 1 ст. 64 АПК РФ, допускающие использование в суде общей юрисдикции или арбитражном суде результаты проверок в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях, не дают ответа о возможности использования результатов иных форм административного контрольно-надзорного производства в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях в случае устранения имеющейся неопределенности.

На основании ч. 2 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 29 АПК РФ в суде общей юрисдикции или арбитражном

суде могут быть оспорены нормативные акты, а также ненормативные акты (решения) и действия органов государственного контроля (надзора). Однако вопрос о разграничении подсудности судов общей юрисдикции и арбитражных судов по данной категории судебно-административных дел остается неопределенным.

Существующие пробелы и коллизии административно-процессуального регулирования деятельности судов по разрешению дел, возникающих из отношений государственного контроля (надзора), отрицательно сказываются на единообразии судебной практики.

Обозначенные проблемы, с одной стороны, могут быть разрешены посредством разработки соответствующих позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации. С другой стороны, разрешение данных проблем требует систематизации процедур административного судопроизводства, «разбросанных» в трех процессуальных законах (АПК РФ, КоАП РФ, КАС РФ), а также модернизации законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» в федеральный закон «Об административном контрольно-надзорном производстве».

#### **Список литературы**

1. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2016. 341 с.
2. Общее административное право : учеб. : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : ИД ВГУ, 2016–2017. 759, 820 с.
3. Стахов А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора : учеб. пособие. М. : Изд-во РГУП, 2017. 176 с.
4. Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата : в 2 ч. М. : Юрайт, 2017. Ч. 2. 402 с.

#### **References**

1. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. *Administrativno-protsessual'noe pravo Rossii* [Administrative Procedural Law of Russia]. Moscow, Yurait Publ., 2016. 341 p.
2. Starilov Yu. N. (Ed.) *Obshchee administrativnoe pravo* [General Administrative Law]. Voronezh, Voronezh State University Publ., 2016–2017. 759, 820 p.
3. Stakhov A. I. *Administrativno-protsessual'naya deyatel'nost' organov gosudarstvennogo kontrolya i nadzora* [Administrative and Procedural Activity of State Control and Supervision Bodies]. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2017. 176 p.
4. Stakhov A. I., Kononov P. I. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moscow, Yurait Publ., 2017, pt. 2. 402 p.