

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/243-249>

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СПОРЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПУБЛИЧНЫЕ ФУНКЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА))

В. И. Усанов

Санкт-Петербургский государственный университет

ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTES OF BODIES PERFORMING PUBLIC FUNCTIONS (BY THE EXAMPLE OF STATE CONTROL (SUPERVISION))

V. I. Usanov

Saint Petersburg State University

Аннотация: анализируются научная доктрина и судебная практика разрешения административно-правовых споров между властными субъектами в сфере осуществления государственного контроля (надзора). Констатируется дефицит научной доктрины административно-правового спора властных субъектов. Возникновение таких споров обусловлено не только «столкновением» компетенции двух властных субъектов, но и предусмотренными в действующем законодательстве формы взаимодействия при реализации функции публичного управления. Одной из таких форм, порождающих административно-правовые споры, является согласование одним властным субъектом административного акта другого властного субъекта. В системе административных исков КАС РФ отсутствует административный иск одного властного субъекта против другого властного субъекта. Подобные иски рассматриваются судами по правилам рассмотрения административного иска граждан против государства, что позволяет поставить вопрос относительно необходимости дальнейшего развития системы административных исков.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административный иск, государственный контроль (надзор), согласование административного акта, компетенционный спор, публичный интерес.

Abstract: the article analyzes the scientific doctrine and judicial practice of resolving administrative-legal disputes between power subjects in the sphere of implementation of state control (supervision). The deficit of scientific doctrine of administrative-legal dispute of power subjects is stated. At the same time, the emergence of such disputes is due not only to the «clash» of competence of two power subjects, but also provided in the current legislation forms of interaction in the implementation of the function of public administration. One of such forms that give rise to administrative and legal disputes is the coordination by one power subject of an administrative act of another power subject. It is established, in the system of administrative lawsuits CAS RF there is no administrative claim of one power subject against another power subject. Such claims are considered by courts according to the rules of consideration of administrative lawsuit of citizens against the state, which allows us to raise the question regarding the need for further development of the system of administrative suits.

Key words: administrative-law dispute, administrative claim, state control (supervision), coordination of administrative act, competence dispute, public interest.

1. К определению понятия административно-правового спора между органами, осуществляющими публичные функции

1. Отечественные специалисты в области административного права и процесса по-разному определяют категорию административно-правового спора. В соответствии с подходом Е. Б. Лупарева, административно-правовой спор представляет собой «тип комплексного материально-процессуального административного правоотношения, который характеризуется противоречием сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями»¹. А. Б. Зеленцов рассматривает административно-правовой спор как «спор, возникающий из административно-правовых отношений, складывающихся в связи с осуществлением властных полномочий органами публичной администрации»², подчеркивая именно сферу возникновения данных отношений и субъектный состав. Наконец, по мнению А. С. Лебедевой, административно-правовой спор предлагается широко определять как «разногласие, проявляющееся в форме юридического конфликта, выраженное официально, имеющее публичный характер, возникающее между субъектами, один из которых обязательно наделен государственно-властными управленческими полномочиями, выраженное в нарушении прав, обязанностей и законных интересов лиц в связи с реализацией государственно-управленческих функций, которое может быть разрешено в судебном и внесудебном порядке в соответствии с действующим законодательством»³. Анализ приведенных подходов к определению административно-правового спора позволяет сделать вывод, что такие споры могут возникать не только между властным и невластным субъектами административного права, но и между двумя властны-

ми субъектами административного права. При этом Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) не учитывает возможность возникновения административно-правового спора между двумя властными субъектами. На практике это приводит к тому, что два властных субъекта при возникновении административно-правового спора по поводу реализации функций публичного управления обращаются в суд с использованием административного иска, предназначенного для разрешения административных споров между властными и невластными субъектами. А именно – властные субъекты обращаются в суд по правилам гл. 22 КАС РФ, предъявляя административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти.

Таким образом, можно констатировать два обстоятельства. Во-первых, КАС РФ не предусматривает отдельного административного иска для административно-правовых споров, возникающих между двумя властными субъектами. Во-вторых, суды разрешают такие споры по правилам гл. 22 КАС РФ, при этом анализ судебных актов демонстрирует отсутствие обоснования суда о применении при разрешении таких дел правил гл. 22 КАС РФ. Возникает вопрос, предназначен ли данный вид административного иска для разрешения административно-правовых споров между двумя властными субъектами? Из пояснительной записки к проекту КАС РФ⁴ следует, что КАС РФ построен по модели защиты субъективных публичных прав невластных субъектов во взаимоотношениях с публичной администрацией. Следовательно, КАС РФ не был ориентирован на разрешение административно-правовых споров, возникающих между двумя властными субъектами. Вместе с тем подобные споры⁵ возникали и до принятия КАС РФ, но не были учтены при разработке КАС РФ.

2. Важно обратить внимание на «задвоение» правового статуса органов в сфере публичного управления, когда одноименная организация

¹ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 43–44.

² Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009.

³ Лебедева А. С. Административно-правовые споры и их разрешение по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. 2022. № 3. С. 27–32.

⁴ Законопроект № 246963-6/ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499009639?marker=7DG0K9§ion=text> (дата обращения: 01.08.2024).

⁵ Например, Кассационное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27 сентября 2010 г. по делу № 13252; Апелляционное определение Костромского Областного Суда от 14 октября 2013 г. по делу № 33-1731; Апелляционное определение Брянского Областного Суда от 12 ноября 2013 г. по делу № 33-3464/13.

одновременно является и органом – властным субъектом, и учреждением – юридическим лицом. Ясное разграничение двух правовых статусов провел Д. Н. Бахрах: «Понятия “государственный орган” и “учреждение” лежат в разных плоскостях и характеризуют разные стороны правосубъектности. Учреждение – это юридическое лицо, в его оперативном управлении находится определенное государственное имущество, это коллектив, в который входят и должностные лица, и технические исполнители. А орган выступает как носитель властных полномочий, а не как субъект гражданско-правовых связей. ... Представляется, что такой признак, как наличие прав юридического лица, к органу не относится. Юридическим лицом является учреждение под одноименным названием»⁶. Так, в деле № А09-5338/2013⁷ Центральный банк РФ оспаривал законность действий Управления Росприроднадзора по отказу в возврате излишне уплаченных платежей за негативное воздействие на окружающую среду как «хозяйствующий», а не властный субъект. В подобных ситуациях речь идет о «классическом» административно-правовом споре невластного субъекта с властным. Предметом же настоящего исследования являются случаи споров между двумя властными субъектами.

3. Невключение в КАС РФ административно-правовых споров между двумя властными субъектами может быть оправдано отсутствием научной доктрины такого вида административно-правового спора и соответствующего административного иска. Отечественная научная доктрина концентрируется на административном споре, определяющей особенностью которого является неравенство субъектов, один из которых обладает публично-правовой компетенцией⁸. Вместе с тем анализ судебной практи-

ки позволяет говорить о формировании первых подходов будущей судебной доктрины административного иска, направленного на разрешение спора между двумя властными субъектами.

II. Основания возникновения и виды административно-правовых споров «орган-орган»

1. Как представляется, основания возникновения административно-правовых споров «орган-орган» находятся в особенностях организации государством осуществления публичных функций, что в свое время нашло отражение в теории государственных органов Г. Еллинека⁹: «Всякое государство, не исключая и абсолютного, действует не через какой-либо один орган, а через множество органов, между ними планомерно распределяются государственные функции, образуя для каждого органа его компетенцию. Таким образом, орган изображает не государство вообще, а лишь в пределах своей компетенции. Государственная воля, проявляющаяся через другой орган, будет для данного органа противостоящей чужой волей, хотя все органы и относятся к одному и тому же субъекту. Вследствие этого и начинает казаться, будто органы – самостоятельные лица. На самом же деле сталкиваются не лица, а только компетенции»¹⁰. Таким образом, наделение органов в сфере публичного управления административной правосубъектностью создает условия для возникновения между органами правовых противоречий, что при неурегулированности их внутри системы приводит к возникновению административно-правового спора, подлежащего разрешению в суде. В частности, действующее законодательство, предусматривая в процедуре принятия правовых актов публичного управления необходимость их согласования с другим властным субъектом, а также устанавливая правовые последствия отсутствия такого согласования, создает основания для возникновения противоречий. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 66 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ о госконтроле)¹¹ в случае, если внеплановое кон-

⁶ Бахрах Д. Н. Ответственность органов государственного управления и должностных лиц за нарушение прав граждан // Гражданин и аппарат управления в СССР / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1984. С. 128.

⁷ Постановления Федерального Арбитражного Суда Центрального Округа от 4 апреля 2014 г. по делу № А09-5338/2013; от 26 июня 2014 г. по делу № А14-8559/2013; от 10 апреля 2014 г. по делу № А48-1828/2013.

⁸ См.: Зеленцов А. Б. Понятие и виды административного иска // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2005. № 1 (17). С. 19–27; Стахов А. И., Порываев С. А. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации // Правоприменение. 2022. № 6 (4). С. 261–276.

⁹ См.: Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Fr. 1892. S. 220. Цит. по: Елистратов А. И. I. Понятие о публичном субъективном праве; II. «Теория субъективных публичных прав» А. А. Рождественского. М., 1913. С. 9, 10.

¹⁰ Елистратов А. И. Указ. соч. С. 6, 9.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

трольное (надзорное) мероприятие может быть проведено только после согласования с органами прокуратуры, указанное мероприятие проводится после такого согласования. При этом отсутствие такого согласования согласно ч. 1, подп. 2 ч. 2 ст. 91 ФЗ о госконтроле влечет за собой недействительности результатов контрольного (надзорного) мероприятия. Конечно, приведенным примером не исчерпываются заложенные в законодательстве основания для возникновения противоречий между различными властными субъектами, «соприкасающимися» при реализации функций публичного управления.

2. В доктрине административного права Е. Б. Лупаревым выделяются две группы административно-правовых споров¹². Во-первых, споры о компетенции между различными субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями. При этом Е. Б. Лупарев в 2003 г. констатировал, что компетенционные споры «разрешаются либо неформально, либо с помощью согласительных комиссий и, очень редко, в суде»¹³. Во-вторых, споры, связанные с выработкой управленческих решений в аппарате управления. Именно последний вид споров всё чаще проявляется в судебной практике оспаривания отказов прокуратуры в согласовании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия¹⁴.

3. Если согласно определению административно-правового спора, данному Е. Б. Лупаревым, такой спор представляет собой «противоречие сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления» возникает вопрос о том, какой конфликт интересов может быть между властными субъектами в сфере публичного управления при условии, что каждый из властных субъектов в своей деятельности реализует публичный интерес. Публичный интерес в административном праве представляет собой некие усредненные личные и груп-

повые интересы, без удовлетворения которых невозможна реализация частных интересов¹⁵, что свидетельствует о возможном существовании разнопорядковых публичных интересов, направленных на защиту различного множества частных интересов, что является предпосылкой для их конфликта. Вместе с тем, как представляется, несмотря на то что оба властных субъекта реализуют публичный интерес, возникновение конфликта возможно, поскольку публичные интересы разнообразны и могут коллизировать друг с другом. Так, один из основных публичных интересов, реализуемый контрольным (надзорным) органом, является обеспечение безопасности населения, что следует из ч. 2 ст. 1 ФЗ о госконтроле, согласно которой государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. Другим публичным интересом является защита прав контролируемых лиц от чрезмерного административного давления, в том числе в виде необоснованного проведения контрольных (надзорных) мероприятий, что отражается в принципах законности, обоснованности и соразмерности, ст. 7, 9 ФЗ о госконтроле. Данный публичный интерес обеспечивается среди прочего механизмом согласования контрольным (надзором) органом внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры¹⁶. Именно для поиска баланса двух коллидирующих публичных интересов законодатель предусмотрел процедуру согласования решений контрольных (надзорных) органов с органами прокуратуры. При отказе в согласовании возникает конфликт, состоящий в противоречии интересов, в основе которых лежит разная оценка правовых и фактических обстоятельств конкретного дела, что может быть проиллюстрировано результатами анализа судебной практики оспаривания контрольными (надзорными) ор-

¹² См.: Лупарев Е. Б. Указ. соч. С. 212.

¹³ Там же. С. 220.

¹⁴ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2023 год (стр.151) // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/sovershenstvovanie_kontrolno_nadzornoj_i_razreshitelnoy_deyatelnosti/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_v_2023_godu.html (дата обращения: 14.10.2024).

¹⁵ См.: Альхименко В. В., Салищева Н. Г., Гришкова А. А. Публичный интерес в административном праве // Труды Ин-та государства и права Рос. академии наук. 2011. № 4. С. 100.

¹⁶ Подробно см.: Бут Н. Д., Егупов Д. А. Защита прокурором прав предпринимателей в сфере административной юрисдикции // Вестник Ун-та прокуратуры РФ. 2023. № 6 (98). С. 36–45.

ганами отказа прокуратуры в согласовании контрольных (надзорных) мероприятий¹⁷. В деле № 33а-553/201¹⁸ Управление Роспотребнадзора по г. Санкт-Петербургу обратилось в суд с заявлением о признании незаконным решения прокурора Василеостровского района Санкт-Петербурга об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки в отношении индивидуального предпринимателя (далее – ИП). Основанием для проведения внеплановой выездной проверки являлось обращение гражданина в Роспотребнадзор о том, что деятельность ИП является причиной появления крыс в ее квартире, находящейся над продуктовым магазином, принадлежащем ИП. Суд апелляционной инстанции указал, удовлетворяя административный иск Управления Роспотребнадзора, что «сам факт наличия в квартире грызунов является достаточным основанием для проведения внеплановой проверки, поскольку содержит сведения, указывающие на возможное нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства со стороны лица, осуществляющего торговлю продуктами питания». Таким образом, в приведенном примере публичный интерес, выражающийся в обеспечении безопасности населения, получил приоритет по отношению к публичному интересу снижения административной нагрузки на бизнес.

4. Другой пример административно-правового спора, дело № 33а-2393/2024¹⁹, хотя и состоит в оспаривании отказа в согласовании проведения контрольного (надзорного) мероприятия, однако лежит не в плоскости коллидиро-

вания различных публичных интересов, а связан с определением компетенции контрольного (надзорного) органа на проведение контрольного (надзорного) мероприятия. Управление Роспотребнадзора по Свердловской области обратилось в суд с административным иском с требованием о признании незаконным решения заместителя прокурора Свердловской области об отказе в согласовании проведения внеплановой документарной проверки. Причиной спора послужило различное понимание объекта государственного контроля (надзора) (далее – объект госконтроля) при продаже товара дистанционным образом. Прокуратура под объектом госконтроля принимает местонахождение самого хозяйствующего субъекта вне зависимости от того, где он осуществляет предпринимательскую деятельность. Роспотребнадзор полагает, что таким объектом является собственно деятельность ИП по реализации товаров дистанционным способом. В зависимости от избранного подхода противоположным образом решается вопрос о территориальной компетенции по проведению контрольного (надзорного) мероприятия. Так, гражданин купил дистанционным способом в интернет-магазине неоригинальные наушники за рыночную стоимость подлинных, в связи с чем обратился в Роспотребнадзор по Свердловской области, и по результатам рассмотрения обращения специалистом-экспертом было вынесено решение о проведении внеплановой документарной проверки в отношении ИП, почему было направлено заявление о согласовании с прокуратурой Свердловской области, однако последнее отказало в связи с неподведомственностью данного дела Роспотребнадзору по Свердловской области, поскольку ИП зарегистрирован в другом регионе, и не имеет значения, где гражданин приобрел поддельные наушники. Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции, что территориальная подведомственность органов власти в целях осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью контролируемых лиц, осуществляющих продажу товаров дистанционным способом на территории РФ, определяется местом регистрации хозяйствующего субъекта, причем ИП зарегистрирован не в Свердловской, а в Рязанской области, и при отсутствии соответствующего поручения центрального аппарата Роспотребнадзора пол-

¹⁷ При мониторинге правоприменения по теме научного исследования было проанализировано более 1000 судебных актов за последние 11 лет, из которых в итоге отвечали требованиям субъектного состава исследуемого административно-правового спора в сфере контрольно-надзорной деятельности – 19 актов со схожими по юридическим параметрам обстоятельствами.

¹⁸ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 20 января 2016 г. по делу № 33а-553/2016. Процедура согласования предусматривалась и Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 10), поэтому данное судебное дело сохраняет свою релевантность для целей характеристики административно-правовых споров типа «орган-орган».

¹⁹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 8 февраля 2024 г. по делу № 33а-2393/2024.

номочия по проведению контрольного (надзорного) мероприятия у территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Свердловской области отсутствуют.

Формирующаяся судебная практика разрешения административно-правовых споров типа «орган – орган» в сфере публичного управления позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, данный вид административно-правового спора, известный в доктрине административного права, но не урегулированный в процессуальном законодательстве, из теоретической плоскости потенциальной возможности своего существования перешел в практическую плоскость его разрешения судами в порядке административного судопроизводства. Во-вторых, процессуальная форма разрешения дел, возникающих из административных правоотношений, ориентирована на административно-правовые споры по защите субъективного публичного права типа «гражданин (организация) – орган». Появление в судебной практике административно-правовых споров типа «орган – орган» ставит вопрос о том, является ли административный иск об оспаривании решений, действий (бездействия) подходящей процессуальной формой для таких административно-правовых споров.

Библиографический список

Алхименко В. В., Салищева Н. Г., Гришкова А. А. Публичный интерес в административном праве // Труды Ин-та государства и права Рос. академии наук. 2011. № 4. С. 98–129.

Бахрах Д. Н. Ответственность органов государственного управления и должностных лиц за нарушение прав граждан // Гражданин и аппарат управления в СССР / отв. ред. д-р юрид. наук Б. М. Лазарев ; Ин-т государства и права Академии наук СССР. М. : Наука, 1984. 144 с.

Бут Н. Д., Егупов Д. А. Защита прокурором прав предпринимателей в сфере административной юрисдикции // Вестник Ун-та прокуратуры РФ. 2023. № 6 (98) С. 36–45.

Елистратов А. И. I. Понятие о публичном субъективном праве ; II. «Теория субъективных публичных прав» А. А. Рождественского. М. : Печатня А. Снегиревой, 1913.

Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. 2-е изд., испр. и доп. М. : Изд-во РУДН, 2009.

Зеленцов А. Б. Понятие и виды административного иска // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2005. № 1 (17). С. 19–27.

Лебедева А. С. Административно-правовые споры и их разрешение по Кодексу Административного Судопроизводства Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. № 3. 2022. С. 27–32.

Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 43–44.

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

References

Alkhimenko V. V., Salishcheva N. G., Grishkovets A. A. Public interest in administrative law // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2011. № 4. P. 98–129.

Bakhrakh D. N. Responsibility of public administration bodies and officials for violation of the rights of citizens // Citizen and the apparatus of management in the USSR / answ. ed. Doctor of Law B. M. Lazarev ; Institute of State and Law of the Academy of Sciences of the USSR. Moscow : Nauka, 1984. 144 p.

But N. D., Egupov D. A. Protection by the prosecutor of the rights of entrepreneurs in the field of administrative jurisdiction // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2023. № 6 (98). P. 36–45.

Elistratov A. I. The concept of public subjective right ; II. "Theory of subjective public rights" by A. A. Rozhdestvensky. Moscow : Printing house of A. Snegireva, 1913.

Zelentsov A. B. Administrative-legal dispute : issues of theory : monograph. Edition of the second edition, corrected and supplemented. Moscow : PFUR Publishing House, 2009.

Zelentsov A. B. The concept and types of administrative claim // Vestnik of PFUR. Ser.: Legal Sciences. 2005/ № 1 (17). P. 19–27.

Lebedeva A. S. Administrative-legal disputes and their resolution under the Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation // Journal of Administrative Court Procedure. 2022. № 3. P. 27–32.

Luparev E. B. Administrative-legal disputes : dr. legal sci. dis. Voronezh, 2003. P. 43–44.

Stakhov A. I., Poryvaev S. A. Administrative disputes as an integral element of the modern legal system of the Russian Federation // Pravoprivlenie. 2022. № 6 (4). P. 261–276.

Санкт-Петербургский государственный университет

Усанов В. И., студент

E-mail: st107601@student.spbu.ru

Поступила в редакцию: 25.01.2025

Для цитирования:

Усанов В. И. Административно-правовые споры органов, осуществляющих публичные функции (на примере государственного контроля (надзора)) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 1 (60). С. 243–249. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/243-249>

Saint Petersburg State University

Usanov V. I., student

E-mail: st107601@student.spbu.ru

Received: 25.01.2025

For citation:

Usanov V. I. Administrative and legal disputes of bodies performing public functions (by the example of state control (supervision)) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. № 1 (60). P. 243–249. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/243-249>