

УДК 342.95  
DOI 10.52452/19931778\_2024\_4\_88

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ЛИЦ

© 2024 г.

*А.В. Носенко*

Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

nosenkoav@gmail.com

*Поступила в редакцию 01.06.2024*

На основе анализа нормативных актов и научных взглядов раскрываются природа, свойства и значение административного порядка обжалования решений и действий контрольных (надзорных) органов. Поднимаются отдельные проблемы эффективности административного обжалования в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предлагаются пути их решения.

*Ключевые слова:* административная жалоба; административный спор; контрольные (надзорные) органы; контролируемые лица; досудебное (внесудебное) обжалование; административный порядок рассмотрения жалоб; контрольные (надзорные) отношения.

1. Контрольные (надзорные) отношения представляют собой богатую палитру разнообразных взаимосвязей их участников [1; 2, с.74–133]. Подчас эти взаимоотношения выливаются в административные споры, которые являются объективным состоянием современной правовой системы [3].

При этом – и это важно подчеркнуть – такие споры возникают не только при непосредственных проверках. Они имеют место и при дистанционных формах контроля и надзора, которые получают все большее развитие. Равным образом мораторий на проверки хотя и уменьшил количество жалоб со стороны граждан и организаций, но не снял тему конфликтов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Нарушения прав контролируемых лиц продолжают продолжаться. Об этом свидетельствуют масштабы их жалоб в административные и судебные органы, а также данные социологических опросов [4]. В дополнение к традиционным появился и новый вид жалоб – на нарушения моратория на проверки. Это дает основание регулирующим органам констатировать, что масштабы жалоб, подаваемых контролирующими лицами, не уменьшаются, а по отдельным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля даже увеличиваются [5].

Но здесь хотелось бы подчеркнуть, что мы не склонны рассматривать количество жалоб как обобщающий показатель общественного недовольства с соблюдением прав и законных интересов со стороны контролируемых лиц. Здесь, на наш взгляд, правы те авторы, которые утверждают, что растущий поток жалоб не все-

гда свидетельствует об ухудшении положения, а порой говорит о том, что нерешённым вопросом начали заниматься. В такой ситуации «латентные жалобы переходят в активную фазу жалоб-обращений, демонстрируя надежду населения на решение накопившихся проблем, о которых ранее говорить считалось уже бесполезным» [6].

2. По вопросу теоретической конструкции «административный спор» в науке высказано немало суждений [7; 8; 9, с. 181–195; 10]. Вместе с тем общепризнанным является положение, что административный спор – это разногласие субъектов административных правоотношений о правах и обязанностях, действиях и решениях, их законности и правомерности. При этом подчеркивается, такое несовпадение взглядов должно быть документально оформлено, что служит основанием для судебного или внесудебного административного дела, разрешаемого в определенном процессуальном порядке [11].

В контрольных (надзорных) правоотношениях чаще всего несогласной стороной выступает гражданин или организация, в отношении которых осуществляются соответствующие контрольные (надзорные) мероприятия, принимаются соответствующие решения. Контролируемое лицо в этих случаях полагает, что решением, действием или бездействием контрольного (надзорного) органа, его должностных лиц, представляющих публичную администрацию, нарушаются, ущемляются или обременяются принадлежащие ему в соответствии с законом субъективные права. И оно обращается к государству за защитой, которое обязано в силу Конституции РФ осуществлять такую защиту.

3. Контролируемые лица свои споры с контрольными (надзорными) органами, если они не урегулированы в рабочем порядке, могут решать, как это вытекает из федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ст. 36) [12] и «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 21) [13], двумя способами – в суде или в досудебном порядке.

При судебном порядке административный спор решается органами правосудия, при досудебном (внесудебном) порядке – другими полномочными органами, организациями и должностными лицами.

При этом федеральные законы о контроле (надзоре), которые названы выше, досудебный (внесудебный) порядок разрешения споров отождествляют с административным порядком обжалования. Полагаем, что такое отождествление не совсем корректно, поскольку досудебные (внесудебные) способы защиты прав контролируемых лиц включают в себя также рассмотрение жалоб и другими субъектами – органами прокуратуры, уполномоченными по правам человека, уполномоченными по защите прав предпринимателей и другими органами и организациями [14, с. 87–117].

4. Административный порядок защиты прав контролируемых лиц представляет собой разрешение их жалоб в системе исполнительной власти, которая прежде всего и заинтересована в нормальном функционировании всех видов управленческих отношений [15]. Он заключается в подаче жалобы на действия или решения контрольных (надзорных) органов вышестоящим по отношению к проверяющим органам и должностным лицам. Данный порядок по своей природе является частью более широкого института административного обжалования решений и действий государственных органов и их должностных лиц гражданами и организациями и одной из форм досудебной (внесудебной) защиты прав контролируемых лиц [16–19; 20, с. 347–386; 21, с. 88–103; 22; 23].

5. Жалоба контролируемых лиц – это разновидность обращений, с которыми граждане могут обращаться в органы публичной власти в силу Конституции РФ, Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [24] и федеральных законов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность.

По общему правилу контролируемые лица, права и законные интересы которых, по их мне-

нию, были нарушены в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, имеют право на досудебное обжалование:

- решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий;
- актов контрольных (надзорных) мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений;
- действий (бездействия) должностных лиц контрольного (надзорного) органа в рамках контрольных (надзорных) мероприятий (ст. 40 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»).

Как видим, не все решения и действия контрольных (надзорных) органов могут быть обжалованы. А только те, которые поименованы в законе. К примеру, предметом обжалования не могут быть рекомендации, заключения и другие подобного рода акты.

При этом жалоба на решение контрольного (надзорного) органа, действия (бездействие) его должностных лиц может быть подана в течение 30 календарных дней со дня, когда контролируемое лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав, а жалоба на предписание контрольного (надзорного) органа – в течение 10 рабочих дней с момента получения контролируемым лицом предписания.

Определен следующий порядок направления жалобы по подчиненности:

- жалоба на решение территориального органа контрольного (надзорного) органа, действия (бездействие) его должностных лиц рассматривается руководителем (заместителем руководителя) данного территориального органа либо вышестоящим органом контрольного (надзорного) органа;
- жалоба на действия (бездействие) руководителя (заместителя руководителя) территориального органа контрольного (надзорного) органа рассматривается вышестоящим органом контрольного (надзорного) органа;
- в случае отсутствия территориального органа контрольного (надзорного) органа и в случае обжалования решений контрольного (надзорного) органа, принятых его центральным аппаратом, действий (бездействия) должностных лиц центрального аппарата контрольного (надзорного) органа жалоба рассматривается руководителем контрольного (надзорного) органа;
- жалоба на действия (бездействие) должностных лиц центрального аппарата федерального контрольного (надзорного) органа рассматривается вышестоящими руководителями данного органа;

– жалоба на действия (бездействие) руководителя федерального контрольного (надзорного) органа рассматривается в федеральном министерстве, в ведении которого находится данный контрольный (надзорный) орган.

Положением о виде контроля (надзора) может быть предусмотрено создание в контрольном (надзорном) органе из числа его должностных лиц коллегиального органа (коллегиальных органов) для рассмотрения жалоб. К примеру, подобные комиссии действуют в Федеральной антимонопольной службе, Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, Государственной корпорации «Ростех» и в некоторых других.

Более детально порядок рассмотрения жалобы определяется положением о виде государственного контроля (надзора) и в соответствующих административных регламентах контрольных (надзорных) органов.

Жалоба подается непосредственно контролируемым лицом, или подача жалобы может быть осуществлена полномочным представителем контролируемого лица в случае делегирования ему соответствующего права с помощью Федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации».

6. Жалоба в компетентный орган или уполномоченному должностному лицу подается в письменной форме либо в форме электронного документа.

К форме и содержанию жалобы контролируемого лица предъявляются определенные требования. В частности, в силу статьи 41 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее также Закон № 248-ФЗ) она должна содержать следующие сведения:

– наименование контрольного (надзорного) органа, фамилию, имя, отчество (при наличии) должностного лица, решение и (или) действие (бездействие) которых обжалуются;

– фамилию, имя, отчество, сведения о месте жительства (месте осуществления деятельности) гражданина, либо наименование организации-заявителя, сведения о месте нахождения этой организации, либо реквизиты доверенности и фамилию, имя, отчество (при наличии) лица, подающего жалобу по доверенности, желаемый способ осуществления взаимодействия на время рассмотрения жалобы и желаемый способ получения решения по ней;

– сведения об обжалуемых решении контрольного (надзорного) органа и (или) действии (бездействии) его должностного лица, которые

привели или могут привести к нарушению прав контролируемого лица, подавшего жалобу;

– основания и доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением контрольного (надзорного) органа и (или) действием (бездействием) должностного лица. Заявителем могут быть представлены документы (при наличии), подтверждающие его доводы, либо их копии;

– требования лица, подавшего жалобу;

– учетный номер контрольного (надзорного) мероприятия в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, в отношении которого подается жалоба, если Правительством РФ не установлено иное.

Особенности формы и содержания жалобы контролируемого лица применительно к отдельным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля устанавливаются в отраслевом законодательстве и в соответствующих административных регламентах.

7. Как разновидность административной жалобы, жалоба контролируемого лица обладает качествами первой. Не ставя целью разбор высказанных в литературе точек зрения на природу и свойства административной жалобы [25, с. 161–170; 2, с. 167–179; 26, с. 348–361; 21, с. 43–69], назовем эти черты применительно к жалобе контролируемого лица:

– выступает гарантией обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора;

– направляется субъектам, входящим в систему исполнительной власти либо выполняющим ее функции;

– в своей основе ориентирована на обеспечение публичных интересов участников контрольных (надзорных) отношений;

– реализуется в рамках административно-правового порядка в соответствии с определенными административными процедурами;

– право на ее подачу выступает элементом административно-правового статуса гражданина и организации как участника контрольных (надзорных) отношений;

– потребность в ее подаче возникает в связи с реализацией контрольными (надзорными) органами свои полномочий в сфере государственного управления;

– подача жалобы носит безвозмездный характер (бесплатно);

– сопровождается обязанностью контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц рассмотреть жалобу в установленные сроки и в установленном порядке;

– в своей реализации жалоба обеспечена принудительной силой государства, непринятие мер по ее рассмотрению влечет дисциплинарную и административную ответственность соответствующих должностных лиц.

8. Как гарантия реализации прав контролируемого лица жалоба призвана понудить публичную власть охранять и защитить права гражданина или организации в контрольных (надзорных) отношениях и обеспечить возмещение вреда (ущерба), причиненного контролируемым лицам решениями контрольного (надзорного) органа, действиями (бездействием) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, признанными в установленном законодательством Российской Федерации порядке неправомерными. Данная гарантирующая роль [27–29; 30, с. 127–143; 31, с. 80–90; 32] жалобы состоит в том, что она:

- способствует утверждению реальности правовых ценностей и обеспечивает действие прав участников контрольно-надзорных отношений;
- ориентирована на признание, соблюдение и защиту прав граждан в сфере государственного контроля (надзора);
- выполняет роль средства сдерживания отклоняющегося поведения со стороны других участников контрольно-надзорных отношений;
- направлена на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов и реализации прав граждан и организаций в сфере государственного управления;
- способствует укреплению режима законности при осуществлении государственного контроля и надзора;
- является средством обратной (сигнальной) связи между контролируемыми лицами и субъектами государственного контроля (надзора).

9. Административный порядок обжалования решений и действий контролируемых лиц по сравнению с другими формами защиты их прав, в частности с судебными, имеет свои положительные и негативные стороны. Преимущества данного способа заключаются в следующем:

- менее формализованная процедура подачи жалобы и порядка защиты нарушенного права;
- более короткие сроки рассмотрения жалобы и принятия решения по факту нарушения права контролируемого лица;
- менее затратный путь, для обращения не требуется оплата государственной пошлины;
- императивно предусмотрена возможность судебного обжалования.

В пользу административного порядка обжалования, впрочем, как и внесудебного порядка обжалования в целом, свидетельствует и тот факт, что контрольный (надзорный) орган рас-

полагает большими возможностями для усмотрения при принятии решения по жалобе. Он в силу Закона № 248-ФЗ обязан самостоятельно выбрать и реализовать способ восстановления или защиты нарушенного права контролируемого лица, если последний не указал способ защиты либо определил его неправильно. В то время как суд отказывает в иске по причине выбора истцом ненадлежащего способа защиты (ст. 39 ГПК РФ, ст. 49 АПК РФ).

Поэтому, на наш взгляд, вполне обоснованно, что с 2023 года установлен обязательный порядок административного обжалования решений и действий контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц организациями и индивидуальными предпринимателями.

Вместе с тем нужно признать тот бесспорный факт, что административный порядок обжалования регламентирован многочисленными подзаконными актами. Помимо законов он регулируется положениями о видах государственного контроля (надзора), административными регламентами контрольных (надзорных) органов и другими ведомственными актами. Такая раздробленность правового регулирования, безусловно, затрудняет практическую реализацию контролируемыми лицами своего права на обжалование решений и действий контрольных (надзорных) органов. При этом в подзаконных актах порой существуют самые разные требования к процедурным вопросам административного обжалования (включая требования к документам и материалам, прилагаемым к жалобе, вопросы представительства и т.п.).

Одним из минусов административного порядка обжалования решений органов публичной власти является суженная сфера публичности рассмотрения жалоб. Это в полной мере относится и к сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. На данное обстоятельство обращают внимание ученые и практики [21; 33].

10. Институт административной жалобы в системе государственного контроля (надзора) находится в развитии. Важно, чтобы он не превратился в простую формальность. Для этого необходимо как совершенствовать его нормативно-правовое регулирование, так и оперативно разрешать возникающие правоприменительные проблемы.

На наш взгляд, нужна известная унификация порядка административного обжалования и прежде всего в видах государственного контроля (надзора), которые выведены из сферы действия Закона № 248-ФЗ (налоговый, финансовый, таможенный и т.п.). Новый инструмент в них работает в каждом по своим правилам. Равным образом такое разнообразие процедур досудебного обжалования присуще региональным

видам государственного контроля (надзора) и муниципальному контролю. Контролируемым лицам, особенно гражданам, порой трудно разобраться в сложной нормативной оснастке такого досудебного обжалования. Представляется, что на федеральном уровне необходимо принятие нормативных правовых актов, которыми будут установлены единые подходы и принципы осуществления досудебного обжалования, с возможностью дополнять их с учетом особенностей вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Возможным вариантом могло бы быть распространение действия главы 9 (Обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц) Закона № 248-ФЗ на все виды государственного контроля (надзора).

Одним из способов упрощения и повышения эффективности административного порядка рассмотрения жалоб контролируемых лиц является активное внедрение электронных сервисов в этой области.

Как известно, принятие Закона № 248-ФЗ стимулировало развитие информационных систем, обеспечивающих цифровизацию основных процессов контрольной (надзорной) деятельности. Предусмотрено в том числе право контролируемых лиц на досудебное обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и региональных порталов государственных и муниципальных услуг. Функционирование подсистемы досудебного обжалования реализовано на базе государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности». Механизм обжалования постепенно становится все более востребованным. И в этой связи важно развивать функционал досудебного электронного обжалования за счет качества сервиса, как это предусмотрено Концепцией совершенствования контрольной (надзорной) деятельности [34]. В частности, подсистема досудебного обжалования государственной информационной системы должна быть интегрирована с реестром обязательных требований. Принцип электронного досудебного обжалования будет распространен и на систему взаимоотношений собственников жилья, управляющих компаний и контрольных (надзорных) органов.

#### Список литературы

1. Стахов А.И. Теория административно-правового регулирования контрольных отношений: Учеб-

ное пособие. М.: Российский государственный университет правосудия, 2020. 192 с.

2. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «Юридическая фирма контракт», 2023. 232 с.

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

4. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879d3129306b03d3dc5a92f1b53/doklad\\_o\\_gosudarstvennom\\_kontrole\\_nadzore\\_municipalnom\\_kontrole\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii\\_za\\_2022\\_god.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879d3129306b03d3dc5a92f1b53/doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.pdf) (дата обращения: 08.05.2024).

5. Протокол совещания в Минэкономразвития России на тему: «О рассмотрении жалоб в рамках механизма досудебного обжалования и об отдельных вопросах контрольной (надзорной) деятельности» от 25.07.2023 № 28-Д24. URL: <https://pravmin.gov74.ru/files/upload/pravmin/Реформа%20контрольно-надзорной%20деятельности/Протокол%20Минэкономразвития%20РФ%20от%2025.07.2023.pdf> (дата обращения: 17.05.2024).

6. Бессонова О.Э. Трансформация института административных жалоб в гражданские формы // Экономическая социология. 2021. Т. 22. № 2. С. 11–22.

7. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора: Монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. 248 с.

8. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. 2-е изд., испр и доп. М.: РУДН, 2009. 692 с.

9. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России в 2 ч. Часть 1: Учебник. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. 311 с.

10. Порываев С.А. Внесудебные административные споры: Учебное пособие. М.: РГУП, 2023. 92 с.

11. Порываев С.А. Производства по разрешению судебных и внесудебных административных споров как составные части административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 350–358.

12. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Часть I). Ст. 5007; 2024. № 1 (Часть I). Ст. 6.

13. 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» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Часть I). Ст. 6249; 2023. № 31 (Часть III). Ст. 5792.

14. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: Монография / Под научн. ред. В.В. Черникова. М.: Проспект, 2023. 224 с.

15. Россинский Б.В. Исполнительная власть в системе государственного управления: Монография. М.: Норма: ИНФРА М, 2023. 376 с.

16. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. М.: Изд-во РУДН, 2005. 732 с.
17. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: Дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2003. 467 с.
18. Новиков А.В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 239 с.
19. Тоноян Г.Х. Институт обжалования в административном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 205 с.
20. Салищева Н.Г. Административно-правовые формы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. 3-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 347–386.
21. Леонов Д.В. Административно-правовой институт досудебного обжалования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. 166 с.
22. Южаков В.Н. Возможности и перспективы правового регулирования досудебного обжалования действий (решений) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц гражданами и организациями / Центр стратегических разработок. М., 2005. URL: <http://www.myshared.ru/slide/311042/> (дата обращения: 17.05.2024).
23. Зырянов С.М., Южаков В.Н. Досудебное обжалование решений при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. 2014. № 6 (92). С. 19–25.
24. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2023. № 32 (Часть I). Ст. 6212.
25. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.
26. Административно-процессуальное право: Учебник / Под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.
27. Лаврик М.А. Гарантии конституционных прав человека: соматический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 232 с.
28. Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2008. 245 с.
29. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. 63 с.
30. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 2007. 554 с.
31. Общее административное право: Учебник: в 2 ч. Ч. 1 / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.
32. Мещер А.А. Институт гарантий прав граждан в теории правоприменительной деятельности: Монография. М.: Юнити-Дана, 2020. 111 с.
33. Менде Е. «Плюсы» и «минусы» досудебного обжалования решений контрольно-надзорных органов. Проблемы негармонизированного регулирования // Адвокатская газета. 2023. 23 мая. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/plyusy-i-minusy-dosudebno-go-obzhalovaniya-resheniy-kontrolno-nadzornykh-orga nov/> (дата обращения: 20.05.2024).
34. Распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2023 г. № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СЗ РФ. 2024. № 1 (Часть IV). Ст. 285.

## ADMINISTRATIVE APPEAL IN THE MECHANISM FOR PROTECTING THE RIGHTS OF CONTROLLED PERSONS

A.V. Nosenko

Based on the analysis of regulations and scientific views, the article reveals the nature, properties and significance of the administrative procedure for appealing decisions and actions of control (supervisory) bodies. Certain problems of the effectiveness of administrative appeals in the system of state control (supervision) and municipal control are raised, and ways to solve them are proposed.

**Keywords:** administrative complaint; administrative dispute; control (supervisory) bodies; controlled persons; pre-trial (out-of-court) appeal; administrative procedure for handling complaints; control (supervisory) relationships.

### References

1. Stakhov A.I. Theory of administrative and legal regulation of control relations: Textbook. M.: Russian State University of Justice, 2020. 192 p.
2. Zyryanov S.M. State control (supervision): Monograph. M.: Institute of Law and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; LLC «Law Firm contract», 2023. 232 p.
3. Stakhov A.I., Poryvaev S.A. Administrative disputes as an integral element of the modern legal system of the Russian Federation // Law application. 2022. Vol. 6. № 4. P. 261–276.
4. Summary report on state control (supervision), municipal control in the Russian Federation for 2022. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879d3129306b03d3dc5a92f1b53/doklad\\_o\\_gosudarstvennom\\_kontrole\\_nadzore\\_municipal-nom\\_kontrole\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii\\_za\\_2022\\_god.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879d3129306b03d3dc5a92f1b53/doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipal-nom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.pdf) (Date of access: 08.05.2024).
5. Minutes of the meeting at the Ministry of Economic Development of the Russian Federation on the topic: «On consideration of complaints within the framework of the pre-trial appeal mechanism and on certain issues of control (supervisory) activity» dated 25.07.2023 № 28-D24. URL: [https://pravmin.gov74.ru/files/upload/pravmin/Reformof%20control\\_and\\_supervision\\_of\\_%20activity/Protocol\\_%20min\\_of\\_Economic\\_development%20RF%20ot%2025.07.2023.pdf](https://pravmin.gov74.ru/files/upload/pravmin/Reformof%20control_and_supervision_of_%20activity/Protocol_%20min_of_Economic_development%20RF%20ot%2025.07.2023.pdf) (Date of access: 17.05.2024).

6. Bessonova O.E. Transformation of the institute of administrative complaints into civil forms // *Economic sociology*. 2021. Vol. 22. № 2. P. 11–22.
7. Luparev E.B. General theory of administrative and legal dispute: Monograph. Voronezh: Voronezh State University Press, 2003. 248 p.
8. Zelentsov A.B. Administrative and legal dispute: questions of theory. 2nd ed., corr. and add. M.: PFUR, 2009. 692 p.
9. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. Administrative procedural law of Russia in 2 hours Part 1: Textbook. Yurait Publishing House, 2018. 311 p.
10. Poryvaev S.A. Extrajudicial administrative disputes: Textbook. M.: Russian State University of Justice, 2023. 92 p.
11. Poryvaev S.A. Proceedings for the resolution of judicial and extrajudicial administrative disputes as components of an administrative process // *Siberian Legal Review*. 2021. Vol. 18. № 3. P. 350–358.
12. Federal Law No. 248-FL of July 31, 2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // CL RF. 2020. No. 31 (Part I). Art. 5007; 2024. № 1 (Part I). Art. 6.
13. Federal Law of December 26, 2008 № 294-FL «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the implementation of State Control (supervision) and Municipal Control» // CL RF. 2008. № 52 (Part I). Art. 6249; 2023. № 31 (Part III). Art. 5792.
14. Fesko D.S. Administrative and legal guarantees of the rights of citizens and organizations in the implementation of state control (supervision): Theory and practice: Monograph / Under the scientific editorship of V.V. Chernikov. M.: Prospekt, 2023. 224 p.
15. Rossinsky B.V. Executive power in the system of public administration: Monograph. M.: Norm: INFRA M, 2023. 376 p.
16. Zelentsov A.B. Administrative and legal dispute: questions of theory: Monograph. M.: Publishing House of PFUR, 2005. 732 p.
17. Luparev E.B. Administrative and legal disputes: Dissertation of the Doctor of Law. Voronezh, 2003. 467 p.
18. Novikov A.V. Citizens' appeals: Administrative and procedural legal aspects: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Voronezh, 2006. 239 p.
19. Tonoyan G.H. Institute of appeal in administrative law: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 2008. 205 p.
20. Salishcheva N.G. Administrative and legal forms of protection of human rights and freedoms and citizenship in the Russian Federation // *Human rights: Textbook* / Ed. by E.A. Lukasheva. 3rd ed., revised. M.: Norm: INFRA-M, 2022. P. 347–386.
21. Leonov D.V. Administrative and legal institute of pre-trial appeal: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 2020. 166 p.
22. Yuzhakov V.N. Possibilities and prospects of legal regulation of pre-trial appeal of actions (decisions) of state and municipal bodies, their officials by citizens and organizations / Center for Strategic Development, Moscow, 2005. URL: <http://www.myshared.ru/slide/311042/> (Date of access: 17.05.2024).
23. Zyryanov S.M., Yuzhakov V.N. Pre-trial review of decisions in the implementation of state control // *Public service*. 2014. № 6 (92). P. 19–25.
24. Federal Law № 59-FL of May 2, 2006 «On the procedure for considering appeals from Citizens of the Russian Federation» // CL RF. 2006. № 19. Art. 2060; 2023. № 32 (Part I). Art. 6212.
25. Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: Textbook for universities. 2nd ed., corr. and add. M.: Norma, 2005. 800 p.
26. Administrative procedure law: Textbook / Edited by A.I. Kaplunov. 2nd ed., revised and add. St. Petersburg: LLC «R-KOPI», 2017. 376 p.
27. Lavrik M.A. Guarantees of constitutional human rights: somatic aspect: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Omsk, 2006. 232 p.
28. Loshkarev A.V. Legal guarantees: theoretical problems of definition and classification: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Samara, 2008. 245 p.
29. Khazov E.N. Constitutional guarantees of human and civil rights and freedoms in Russia: theoretical foundations and problems of implementation: Abstract of the dissertation of the Doctor of Law. M., 2011. 63 p.
30. Kozlov Yu.M. Administrative law: Textbook. M.: Jurist, 2007. 554 p.
31. General Administrative Law: Textbook: in 2 part. P. 1 / Ed. by Yu.N. Starilov. Voronezh: VSU Publishing House, 2016. 760 p.
32. Metzger A.A. Institute of guarantees of civil rights in the theory of law enforcement: Monograph. M.: Unity-Dana, 2020. 111 p.
33. Mende E. «Pros» and «cons» of pre-trial appeal of decisions of supervisory authorities. Problems of in-harmonized regulation // *Advocate newspaper*. May 23, 2023. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/plyusy-i-minusy-dosudebnogo-obzhalovaniya-resheniy-kontrolno-nadzornykh-organov/> (Date of access: 20.05.2024).
34. Decree of the Government of the Russian Federation dated December 21, 2023 № 3745-r «On approval of the Concept of improving control (supervisory) activities until 2026» // CL RF. 2024. № 1 (Part IV). Art. 285.