

ПРАВО БЫТЬ ВЫСЛУШАНЫМ: НА ПУТИ К ОБЩЕМУ ПРИНЦИПУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА*

П.А. Курындин

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

20 марта 2024 г.

Дата принятия в печать –

20 сентября 2024 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2024 г.

Ключевые слова

Общие принципы административного права, административная процедура, надлежащая процедура, естественная справедливость, право быть выслушанным, право на участие

Нормативное закрепление и реализация слушаний в рамках административной процедуры – это особый вопрос для любого правопорядка. Право быть выслушанным в зарубежных государствах появлялось и «настраивалось» в судебной практике. В первую очередь речь идет об англо-американской правовой семье, где всегда был особый уклон на процессуальные аспекты. Исключением не стало и французское административное право, где возможность быть выслушанным выведено Государственным советом. В российском праве право быть выслушанным предусматривается в отдельных федеральных законах. При этом данный принцип пока не нашел свое отражение в каком-либо акте высших инстанций, определяющем практику. Представленные в исследовании решения кассационных инстанций показывают недостатки правового регулирования и расхождения «обычных» и экономических споров, что может быть преодолено через восприятие сравнительно-правовых подходов.

THE RIGHT TO BE HEARD: TOWARDS A GENERAL PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE LAW**

Pavel A. Kuryndin

St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia

Article info

Received –

2024 March 20

Accepted –

2024 September 20

Available online –

2024 December 20

Keywords

General principles of administrative law, administrative procedure, due process, natural justice, opportunity (right) to be heard, right to participation

The subject of the article is related to the analysis of Russian legislation formation of opportunities for an individual to be heard, reflected in judicial practice.

Methods. This analysis is based on the right to be heard as a general principle of administrative law, taken from foreign legal orders through the comparative legal method. In addition, the article used formal-dogmatic, historical methods. Initially, the guarantee in question is of a judicial nature, that is, it appeared and was further clarified in judicial practice. The lead in substantiating the right to be heard belongs to the Anglo-American legal family, since there has always been a special emphasis on procedural aspects. Along with this, French administrative law was not an exception, where the opportunity to be heard was also introduced by the State Council, but enshrined much later in the Code on regulating relations between the population and the administration. It should also be noted that the presence of a legislative act does not prevent the development of judicial doctrines.

The purpose of this observation is to study the possible role of Russian judicial practice in the development of the right to be heard as a general principle of administrative law. To do this, it is necessary to determine the historical background for the emergence of this right, the development features in various legal traditions, to identify the features of Russian judicial practice, correlating them with foreign doctrines and associated concepts (primarily, with the right of participation).

Main results. In Russian law, the right to be heard is provided by some federal laws. However, this principle has not yet been reflected in any act of higher judicial authorities, which could affect the level of protection by consolidated uniform approaches. The court deci-

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01729, <https://rscf.ru/project/23-28-01729/>.

** The research was carried out at the expense of a grant by Russian Science Foundation No. 23-28-01729, <https://rscf.ru/project/23-28-01729/>.

sions of the cassation instances presented in the study, on the contrary, show he discrepancies and shortcomings of legal regulation in disputes with citizens and in economic affairs. In the latter case, the legislation is more detailed; the courts apply it more readily, siding with private individuals. Whereas, within the framework of a personal reception of citizens, restoring rights is much longer and more difficult, because the administrative bodies themselves create various obstacles.

Conclusion. These problems can be overcome through the perception of comparative legal approaches in understanding the right to be heard as a general principle of administrative law. Indeed, a private person should be able to present his point of view and evidence, especially when it comes to interference with his freedom.

1. Введение

Вопросы, обсуждаемые в настоящей статье, связаны с административными процедурами, где невластным субъектам предоставлена возможность быть выслушанными¹. Пальма первенства в разработке процессуальных принципов принадлежит англосаксонской правовой системе. Одной из таких гарантий является право быть выслушанным. Она входит в более общие концепции: в британском праве чаще используется понятие естественной справедливости (англ. *Natural justice*)² [3; 4], а в американском – надлежащей процедуры (англ. *Due process*) [5; 6]. Другими словами, достаточно абстрактная теория находит в конкретной возможности невластного субъекта обосновать, что итоговое решение по его делу принято без учета его позиции [7]. Так, § 556 Закона об административных процедурах США (*The Administrative Procedure Act, APA*) определяет общие правила проведения слушаний при подзаконном нормотворчестве и разрешении административных дел³, если нет исключений в законе.

При этом России как государству, принадлежащему к континентальной правовой традиции, следует обратить внимание на схожий опыт судебного развития принципа при отсутствии единого нормативного подхода в национальной системе. Релевантной представляется практика Франции, поскольку общие принципы административного права – это результат работы Государственного Совета [8]⁴. Вместе с этим судебный характер административного права не исключает кодификации. Так, в 2015 г. появился Кодекс о регулировании отношений населения и администрации⁵ (далее – Кодекс о регулировании отношений), он пришел на смену Закону от 12 апреля 2000 г. № 2000-321 «О правах граждан в их отношениях с администрацией»⁶. При этом даже принятие законодательных актов вовсе не препятствует Государственному совету продолжать оказывать влияние на административное право и выявлять общие принципы [9, р. 139] (например, административный суд может проверять решения органов, не являющиеся формально административными актами)⁷.

¹ Грамматически верным представляется использование слова «выслушанный», а не «заслушанный». Первое значение глагола «выслушать» в Толковом словаре С.И. Ожегова связано с прослушиванием, тогда как «заслушать» – выслушать что-либо, публично оглашаемое, до конца (Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: ок. 100 000 сл., терминов и фразеол. выражений / под ред. Л.И. Скворцова. 27-е изд., испр. М.: АСТ: Мир и образование, 2014. С. 189, 339). В научной литературе также используется первый термин [1; 2]. И Верховный Суд РФ в своих документах использует глагол «заслушать» применительно к выступлению на судебных заседаниях, см., напр., Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 10 (2021) или Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 1 (2022). (Здесь и далее нормативные правовые и судебные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс».)

² Здесь и далее перевод с английского автора статьи.

³ URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2022-title5/html/USCODE-2022-title5-partI-chap5-subchapII-sec556.htm> (дата обращения: 20.03.2024).

⁴ Здесь и далее перевод с французского автора статьи.

⁵ Code des relations entre le public et l'administration, du 23 octobre 2015 №2015-1341 (CRPA). URL: [https://codes.droit.org/PDF/Code des relations entre le public et l'administration.pdf](https://codes.droit.org/PDF/Code%20des%20relations%20entre%20le%20public%20et%20l'administration.pdf) (дата обращения: 20.03.2024).

⁶ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288> (дата обращения: 20.03.2024).

⁷ В одном из дел Государственный совет признал возможным контролировать пресс-релиз административного органа с предупреждением в отношении одной компании-инвестора, см.: Conseil d'État, Assemblée, du 21 mars 2016, № 368082 // Publié au recueil Lebon. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007670561> (дата обращения: 20.03.2024).

В Кодексе о регулировании отношений закреплены нормы, гарантирующие право быть выслушанным, например при обязательной предварительной состязательной процедуре в случае применения санкций, отмены положительного решения, ограничения прав и др. (ст. L. 121-1).

В российском законодательстве есть правила, определяющие схожие требования. В силу ст. 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ о рассмотрении обращений) установлен порядок личного приема. Кроме того, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ о КНД) в целом построен на обеспечении возможности участия невластного субъекта в различных контрольных процедурах: право знакомиться с результатами контрольных (надзорных) мероприятий или действий, сообщать контрольному органу о своем согласии или несогласии с ним (ст. 36); взаимодействие с контролируемым лицом осуществляется при проведении контрольных (надзорных) мероприятий (ст. 56); право подать возражения в отношении акта контрольного (надзорного) мероприятия (ст. 89).

Настоящее исследование строится на гипотезе о возможной роли российской судебной практики в развитии права быть выслушанным как общего принципа административного права. Для того чтобы подтвердить данную гипотезу, необходимо определить исторические предпосылки появления данного права, особенности его развития в различных правовых традициях, выявить особенности российской судебной практики, соотнеся их с зарубежными доктринами и смежными понятиями.

2. История становления права быть выслушанным в зарубежных правовых системах

Процедурные гарантии особенно хорошо изучены в англо-американской правовой семье. Право быть выслушанным в этом смысле – не исключение, а основное требование к административной процедуре в праве Великобритании и США. Суды прове-

ряют соблюдение прав невластного субъекта не только с точки зрения формальных требований, но и по существу.

В Великобритании впервые право быть выслушанным в рамках административной процедуры обсуждалось в деле 1863 г. «Купер против Комитета по работам Уондсворта»⁸ в связи с уведомлением о начале строительства за пять дней, а не за семь. Комитет по работам из-за просрочки принял решение о сносе, не выслушав застройщика. Суд подтвердил, что требуется обращение к «универсально применимому принципу естественной справедливости», чтобы и в рамках административной процедуры лицо было выслушано, хотя закон об этом прямо не говорит.

В дальнейшем в деле «Ридж против Болдуина», рассмотренном Палатой лордов⁹, расширена доктрина естественной справедливости не только на право собственности, но и на репутацию или средства к существованию. По обстоятельствам дела полицейское управление Брайтона уволило своего главного констебля (Ч. Риджа), не предоставив ему возможности защитить свои права. Главный констебль подал апелляцию, утверждая, что Брайтонский наблюдательный комитет (глава Дж. Болдуин) действовал незаконно, отстранив его от должности в 1958 г. после уголовного разбирательства против него, не дав ему участвовать и выступить по всем обстоятельствам. Лорд Рид предложил рассмотреть понятие «судебная власть» расширительно. По его мнению, сам факт того, что власть затрагивает права или интересы, делает ее «судебной» и, таким образом, подчиняющейся процедурам, требуемым естественной справедливостью. Поэтому действует правило, выраженное латинской максимой: *Audi alteram partem* (выслушанной должна быть и другая сторона), распространяясь и на административные процедуры [4, p. 571 et plus].

В американской правовой системе право быть выслушанным в рамках административной процедуры имеет свои особенности, поскольку проистекает из пятой и четырнадцатой поправок к Конституции США¹⁰. Так, в одном из первых дел, посвящен-

⁸ The Court of Common Pleas, 21 April 1863, «Cooper v Wandsworth Board of Works» (1863) // 14 CB (NS) 180 (CP) (1863) 143 ER 414. URL: <http://www.worldlii.org/int/cases/EngR/1863/424.pdf> (дата обращения: 20.03.2024).

⁹ United Kingdom House of Lords Decisions, 14 March 1963, «Ridge v Baldwin» // The Law Reports (Appeal Cases). 1964.

P. 40. URL: <https://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1963/2.html> (дата обращения: 20.03.2024).

¹⁰ Билль о правах от 15 декабря 1791 г. [первые 10 поправок] // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: пер. с англ. / сост. В.И. Лафитский; под ред. О.А. Жидкова. М.: Прогресс: Универс, 1993. С. 139.

ных слушаниям¹¹, после рассмотрения жалобы компании *Opp Cotton Mills* Верховный Суд США указал, что требования надлежащей процедуры не предусматривают какой-то определенный момент, когда невластный субъект может быть заслушан тем или иным способом.

Позже Верховный Суд США указал: «[некоторая] форма слушания необходима, прежде чем человек будет окончательно лишен имущества [или свободы]»¹². По обстоятельствам работнику была прекращена выплата по инвалидности. В силу законодательных норм именно на нем лежала обязанность доказать, что выздоровление еще не наступило, а административный орган проводит постоянную оценку права на пособие, получая информацию от работника и больницы. В случае прекращения выплаты пособий у получателя было шесть месяцев на обжалование такого решения. Однако работник вместо этого стал оспаривать конституционность данной процедуры. И суд первой инстанции, частично опираясь на дело *Голдберг против Келли*¹³, постановил, что процедуры прекращения выплаты нарушили надлежащую процессуальную процедуру, получателя должны были заслушать.

Во Франции право быть выслушанным обосновано в решении Государственного совета в 1913 г.¹⁴ по дисциплинарному разбирательству заведующего кафедрой философии. Заявитель был профессором в лицее Лаона. Государственный совет отметил: «в решениях [Высшего совета народного образования] от 7 и 18 июля не упоминаются имена членов, присутствовавших на слушаниях и принявших участие в указанных решениях, нельзя установить, что все, кто участвовал в решении от 18 июля, слышали замечания, представленные г-ном X. и его защитником в предыдущем заседании 7 числа».

Позднее, в 1963 г., Жан Риверо указывал, что административный акт может быть принят либо по

результатам обсуждения, как в судопроизводстве, либо властным решением руководителя, как в случае с единоначалием в армии [10, р. 813]. В самом деле, судебная процедура строится на принципах обеспечения состязательности (обмена правовыми позициями). С учетом этого судебная система может использовать такие подходы и при проверке административных актов.

В 2014 г. Государственный совет по разбирательству о выдаче вида на жительство отметил: «...право быть выслушанным подразумевает, что власти... предоставляют заинтересованному лицу возможность представить свои письменные замечания и позволяют ему, по его просьбе, делать устные замечания, чтобы он мог положительным и эффективным образом изложить свою точку зрения на предусмотренную меру до того, как она вступит в силу...»¹⁵ При этом заявитель настаивал, что его должны были заслушать, когда принималось требование покинуть Францию. Государственный совет указал, что это право было реализовано при принятии отказа в выдаче вида на жительство, а обязанность уехать – это следствие такого отказа, поэтому двойных слушаний быть не может.

3. Терминологические подходы к определению права быть выслушанным

Право быть выслушанным является базовой категорией для англо-американской правовой семьи [11, р. 1093]. В любом случае данная гарантия означает, что частный субъект общается с ответственным должностным лицом, подает документы, представляет иные аргументы, что-то обсуждается устно. Кроме того, может быть отдельное заседание, по результатам которого выносится решение, либо просто даются ответы на вопросник, определяющий фактические обстоятельства по делу, также это может подразумевать иные формы участия заявителя. Таким образом, право быть выслушанным в админи-

¹¹ *Opp Cotton Mills, Inc. v. Administrator*: Decided February 3, 1941, No. 330 // United States Supreme Court Reports. 1941. Vol. 312. Art. 126. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/126/> (дата обращения: 20.03.2024).

¹² *Mathews v. Eldridge*: Decided February 24, 1976, No. 74-204 // United States Supreme Court Reports. 1976. Vol. 424. Art. 319. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/319/> (дата обращения: 20.03.2024).

¹³ В отношении жителя Нью-Йорка городские власти отменили решение о государственном пособии без должного уведомления, а Верховный Суд США, в частности, отметил, что должно быть слушание, лицо, принимающее решение, должно быть беспристрастным, указывать мотивы, см.: *Goldberg v. Kelly*: Decided March 23, 1970, No. 62 // United

States Supreme Court Reports. 1970. Vol. 397. Art. 254. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/254/> (дата обращения: 20.03.2024).

¹⁴ Conseil d'Etat, du 20 juin 1913, № 41854 // Recueil Lebon. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007631577&dateTexte> (дата обращения: 20.03.2024).

¹⁵ Conseil d'État, 2ème / 7ème Sous-sections réunies, 04.06.2014, № 370515 // Recueil Lebon. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16 (дата обращения: 20.03.2024).

стративных процедурах определяет, что формат может быть гибридным и зависит от фактических обстоятельств и степени вмешательства административного акта в индивидуальную свободу [11, р. 1115; 12, р. 349 et plus; 13].

Континентальная традиция имеет иной взгляд: Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 20 июня 2007 г. № CM/Rec(2007)7 «О хорошем управлении»¹⁶ в ст. 8 говорит об участии невластного субъекта в принятии и исполнении административных решений, которые затрагивают его права или интересы, если иного не требуют срочные обстоятельства. При этом под слушаниями понимается непосредственное выступление (см. ст. 14 и 15). С другой стороны, Хартия ЕС об основных правах¹⁷, наоборот, использует право быть выслушанным (ч. 2 ст. 41), тогда как участие упоминается в контексте инклюзивности пожилых людей и инвалидов, т. е. в социальной сфере.

Кодекс о регулировании отношений в ст. L132-1 закрепляет принцип участия в обязательных консультациях, предусмотренных нормативными актами и проводимых независимыми административными органами. В иных статьях данного кодекса также употребляется термин «участие» в различных вариантах взаимодействия частных лиц с административными органами, а «выслушать» (и иные однокоренные слова) – только в узком смысле: в контексте заседания.

В любом случае, применительно ко Франции ученые говорят о существенном изменении прав невластных субъектов. Так, Ж.-Б. Оби называет среди достижений административной демократии «прогресс в процедурах участия» [14, р. 915]. С ним соглашается Г. Аидан и говорит об административной демократии как об «участии (в разной степени) заинтересованных людей в принятии административных решений, которые их касаются» [15, р. 141].

При этом для российской теории и практики ввиду отсутствия точного законодательного регулирования следует обратиться к истокам гарантии, которая разрабатывалась в судопроизводстве, т. е. о праве быть выслушанным и услышанным судом. Это означает, что истец может давать пояснения и возражать, заявлять ходатайства и представлять иные процессуальные документы, а суд должен создать условия для этого и отразить доводы стороны в мотиви-

рованном решении [16; 17]. В самом деле, если стороны направили лишь письменные позиции, то это всё равно означает, что они были выслушаны. Аналогичным образом это право предлагают рассматривать в научной литературе и в административной сфере [18].

Таким образом, для России право быть выслушанным следует рассматривать как более широкую категорию, охватывающую различные формы взаимодействия: непосредственное выступление частного лица, представление письменной позиции, участие в сборе доказательств и т. п.

4. Право быть выслушанным в российской судебной практике

В России право быть выслушанным отдельно не рассматривалось высшими судебными инстанциями. Вместе с тем в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов на уровне кассации есть дела, в которых по существу обсуждается право быть выслушанным и которые затрагивают различные формы его реализации.

4.1. Личный прием граждан как возможная гарантия быть выслушанным

Личный прием в административных органах руководителем или уполномоченными лицами урегулирован ст. 13 ФЗ о рассмотрении обращений, но важно его судебное преломление.

В кассационном определении Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 мая 2023 г. № 88а-15532/2023 по делу № 2а-3453/2022 отмечено, что на личном приеме «начальник ОМВД России по Белгородскому району давая заявителю устный ответ о том, что по обращениям Х. будет произведен анализ, и в случае выявления фактов неполучения им ответов на какие-либо обращения данное нарушение подлежит устранению...». Однако отсутствие ответа заявителю в действительности означает и отсутствие проверки, хоть гражданин и был выслушан. На этом основании тремя инстанциями признано незаконным бездействие этого начальника и возложена обязанность направить письменный ответ после личного приема.

В другом деле¹⁸ частное лицо, среди прочих вопросов о налоговых вычетах, требовало признать незаконным бездействие начальника ИФНС по г. Тамбову, который не дал ответа после личного приема.

¹⁶ URL: <https://rm.coe.int/16807096b9> (дата обращения: 20.03.2024).

¹⁷ URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (дата обращения: 20.03.2024).

¹⁸ См. кассационные определения Второго кассационного суда общей юрисдикции от 12 октября 2022 г. № 88а-22924/2022 и от 26 апреля 2023 г. № 88а-11499/2023 по делу № 2а-254/2022.

Само дело дважды доходило до кассационной инстанции, так как направлялось на новое рассмотрение в апелляцию. При этом кассация дважды ссылается на решение суда первой инстанции: «...установлено, что на обращение административного истца на личном приеме даны разъяснения, данных о том, что изложенные в устном обращении факты и обстоятельства требовали дополнительной проверки, не приведено, таким образом препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов административному истцу не созданы». Также кассационный суд в первом определении приводит и поддерживает позицию представителя ИНФС: «Не соглашаясь с такими выводами суда апелляционной инстанции, представитель ИНФС России по г. Тамбову в кассационной жалобе приводит доводы о том, что решение в указанной части не исполнимо, поскольку содержание устного обращения в личную карточку не вносилось, не представляется возможность установить вопросы, с которыми обращался административный истец». Получается, что риск нарушения процедуры личного приема несет невластный субъект, если данные не внесены, поэтому ответа и не должно быть. С таким подходом нельзя согласиться, частное лицо не может и не должно нести такие юридические последствия. Иначе получается, что невластный субъект должен вести аудио- или видеозапись, чтобы доказать свою позицию, что тоже может вызвать проблемы¹⁹.

Вместе с этим другому невластному субъекту пришлось дойти до кассационной инстанции с оспариванием отказа в проведении личного приема в связи с тем, что он не согласился выложить телефон перед личным приемом. В кассационном определении Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 21 апреля 2021 г. № 88а-6506/2021 по делу № 2а-2860/2020 такие действия сотрудников следствия по Республике Татарстан признаны незаконными. Суд отметил, что в ФЗ о рассмотрении обращений такого основания отказа нет и нельзя применять подзаконный акт данного органа: «[довод кас-

сационной жалобы, что] требования пункта 3.3. Порядка²⁰ направлены на защиту информации конфиденциального характера подлежит отклонению, поскольку таких выводов, а также ссылок на Указ Президента РФ от 6 марта 1997 года № 188 “Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера” рассматриваемый Порядок не содержит. Иными словами, не должно быть равного подхода, когда речь идет о расследовании преступлений и охране соответствующей тайны, а в других обстоятельствах – о деятельности вне уголовного процесса. В последнем случае граждане могут обсуждать не сами следственные действия, а степень вовлеченности следователя и качество его работы. Если у них есть вопросы по обжалованию его действий, то руководство, принимающее граждан, обязано разъяснить специальный порядок такого обжалования.

В этой части получается, что право быть выслушанным работает не так эффективно, как могло бы, поэтому зачастую невластные субъекты должны обращаться в суды за восстановлением своих прав с различными требованиями.

4.2. Право быть выслушанным в экономических спорах

Одна из идей объединения высших судебных инстанций связана с формированием единообразной судебной практики. В этой части также следует оценить результаты разрешения экономических споров в сравнении с судебными делами, возбужденными гражданами. Также это позволит проследить, каким образом реализуется принцип равенства в разных видах судопроизводства по отношению одной и той же гарантии.

Первым примером может служить постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 мая 2023 г. № Ф04-2134/2023 по делу № А03-12825/2022 и Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 ноября 2022 г. № Ф02-5525/2022 по делу № А33-29313/2021²¹. В них предписания контрольных органов признаны незаконными.

¹⁹ В новостном сюжете НТН24 (URL: https://www.youtube.com/watch?v=pRb2vrL-o7o&ab_channel=НТН24 (дата обращения: 20.03.2024)) сообщили, что одного из граждан, пришедших на личный прием к руководителю управления ГИБДД по Новосибирской области, привлекли к административной ответственности (пять суток ареста) за неповиновение законному требованию сотруднику полиции. Гражданин осуществлял видеосъемку во время личного приема, но ему запретили, сославшись на внутренние акты. Хотя на столе у должностного лица стояла табличка с надписью «Ведется аудио и видео запись».

²⁰ Речь идет о приказе СУ СК России по Республике Татарстан от 25 сентября 2017 г. № 86 «Об организации личного приема граждан в следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Татарстан».

²¹ Определением Верховного Суда РФ от 9 марта 2023 г. № 302-ЭС23-943 отказано в передаче дела № А33-29313/2021 в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления.

В рамках контрольных мероприятий проводилась комплексная проверка, включающая несколько контрольных действий, в частности осмотр и отбор проб, потому что оценивалась производственная деятельность и использование земельного участка. В обоих актах отмечено, что по «смыслу и содержанию указанных норм права, а также положений статей 37, 76 Закона № 248-ФЗ» следует фиксировать на видео мероприятие, если контролируемое лицо не присутствует (непосредственно закрепленного такого требования в ч. 2 ст. 81 ФЗ о КНД нет).

Однако в этих проверках невластный субъект не участвовал и не мог представить возражения. Частичная видеозапись была сделана только во втором деле, причем из четырех проб, как указал суд, съемка была сделана только одной фоновой пробы. С учетом этого суды специально отметили нарушение такого принципа, как охрана прав и законных интересов контролируемых лиц. Из него можно вывести право быть выслушанным, ведь законность мероприятия по отбору проб и указание на несоответствия и на другие существенные нарушения – это и есть по сути охрана прав и законных интересов частного лица.

В двух других арбитражных спорах²² невластные субъекты ссылались, что инспекционный визит осуществлен без их участия, а это не соответствует требованиям ФЗ о КНД. Однако этот довод судом не принят, так как административный орган своевременно загружал все документы на единый (региональный) портал государственных и муниципальных услуг, а частные лица согласились их получать в электронном виде.

Также несвоевременность уведомления о внеплановой проверке не всегда приводит к ее аннулированию, поскольку невластный субъект все равно принял в ней участие. Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 9 марта 2023 г. № 13АП-1948/2023 по делу № А42-6920/2022 учел, что само по себе уведомление осуществлено, хоть и за 23 часа до проверки. В целом можно спорить, действительно ли это не такое существенное нарушение. В ч. 2 ст. 91 ФЗ о КНД содержится список грубых нарушений, влекущих недействительность результатов контрольного мероприятия, куда входит нарушение требований об уведомлении, но невластного субъекта явно подвело его участие в проверке.

Получается, в рамках экономической деятельности право быть выслушанным лучше работает, нежели чем в спорах с рядовыми гражданами.

5. Заключение

Определение порядка реализации права быть выслушанным в рамках административных процедур, пожалуй, является одним из сложных для данной отрасли не только в России, но и в зарубежных порядках.

В самом деле, административная процедура не должна полностью становиться или, по крайней мере, стремиться в большинстве аспектов повторять судопроизводство. Другими словами, чем больше невластный субъект будет участвовать в административной процедуре, тем дольше и затратнее она будет для всех сторон. С другой стороны, очевидно, что административная процедура значительнее подчиняется принципу процессуальной экономии, чем судебный процесс. Однако именно оперативность административной процедуры – это ее отличительная черта. В связи с этим законодатель в любом государстве при предоставлении права быть выслушанным должен искать баланс между скоростью и объективностью с всесторонностью, гарантируя напрямую это право, а в отдельных случаях оно обеспечивается судебной практикой.

Иначе получается, как в российской правовой действительности – разные последствия в зависимости от вида судопроизводства.

Механизм реализации права быть выслушанным в ФЗ о рассмотрении обращений закреплен недостаточно ясно и точно. Это приводит к тому, что невластные субъекты вынуждены идти в суд за защитой, но суды не всегда эффективно защищают права: либо не могут вторгаться в административную сферу, либо констатируют незаконное бездействие административного органа, но тот всё равно надлежащим образом не восстанавливает права в силу разных обстоятельств.

Относительным критерием привлечения невластного субъекта к административной процедуре могут быть обстоятельства, когда важна личность обратившегося с точки зрения его поведения или целей получения публичной услуги либо прояснение обстоятельств возможно только при взаимодействии с частным лицом, как показывает зарубежный опыт. Собственно, именно на последнем построена процедура участия контролируемого лица, как указали арбитражные суды. Важна не сама процедура, но «обратная связь» контролируемого лица для представления возражений.

²² См. постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 5 декабря 2023 № 02АП-8164/2023 по делу

№ А82-5914/2023 и от 11 декабря 2023 г № 02АП-8162/2023 по делу № А82-5883/2023.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Опалев Р. О. К вопросу о соотношении административного судопроизводства и административных процедур / Р. О. Опалев // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т. 11, № 2. – С. 66–79. – DOI: 10.24031/2226-0781-2021-11-2-66-79.
2. Лукьянова И. Н. Право быть выслушанным как основополагающая идея современного российского гражданского и арбитражного судопроизводства / И. Н. Лукьянова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 12. – С. 133–139. – DOI: 10.17803/2311-5998.2021.88.12.133-139.
3. Jackson P. Administrative Law and Natural Justice / P. Jackson // The Modern Law Review. – 1972. – Vol. 35, No. 1. – P. 94–96.
4. De Smith S. A. The Right to a Hearing in English Administrative Law / S. A. De Smith // Harvard Law Review. – 1955. – Vol. 68, No. 4. – P. 569–599.
5. Mott R. L. Due Process of Law: A Historical and Analytical Treatise of the Principles and Methods Followed by the Courts in the Application of the Concept of the «Law of the Land» / R. L. Mott. – New York : Da Capo Press, 1973. – 721 p.
6. Nathanson L. N. The right to fair hearing in Indian, English and American administrative law / L. N. Nathanson // Journal of the Indian Law Institute. – 1959. – Vol. 1, No. 4. – P. 493–522.
7. Ильин А. В. К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства / А. В. Ильин // Закон. – 2019. – № 1. – С. 95–101.
8. Vedel G. Le droit administratif peut-il demeurer indéfiniment jurisprudentiel ? / G. Vedel // Etudes et documents du Conseil d'État. – 1979–1980. – No. 31. – P. 31–46.
9. Costa D. Codification of Administrative Law: A French Oxymoron / D. Costa // Codification of Administrative Law: a comparative study on the legal basis of administrative law / ed. F. Uhlmann. – Oxford : Hart, 2023. – P. 127–146.
10. Rivero J. Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits / J. Rivero // Mélanges en l'honneur de Jean Dabin : en 2 volumes. – Bruxelles : Bruylant ; Paris : Sirey, 1963. – Tome II. – P. 813–836.
11. Davis K. C. The Requirement of Opportunity to Be Heard in the Administrative Process / K. C. Davis // Yale Law Journal. – 1942. – Vol. 51, no. 7. – P. 1093–1142.
12. Galligan D. J. Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures / D. J. Galligan. – Oxford University Press, 1996. – 513 p.
13. Давыдов К. В. Право на участие в рассмотрении административного дела как основное право участников административной процедуры: сравнительно-правовой анализ / К. В. Давыдов // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10. – С. 11–19. – DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.011-019.
14. Auby J.-B. La bataille de San Romano: réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif / J.-B. Auby // L'Actualité juridique. Droit administrative. – 2001. – № 11. – P. 912–926.
15. Aïdan G. De la démocratie administrative à la démocratie sanitaire dans le secteur public de la santé / G. Aïdan // Revue française d'administration publique. – 2001. – № 137–138. – P. 139–153. – DOI: 10.3917/rfap.137.0139.
16. Шерстюк В. М. Сомнения относительно существования принципа «право быть выслушанным и быть услышанным» в гражданском процессуальном праве должны быть развеяны / В. М. Шерстюк // Современное право. – 2020. – № 6. – С. 66–70. – DOI: 10.25799/NI.2020.10.43.014.
17. Лукьянова И. Н. Право быть выслушанным и услышанным в первой и проверочных инстанциях гражданского судопроизводства / И. Н. Лукьянова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2022. – № 9. – С. 50–55.
18. Султанов А. Р. Правовые последствия немотивированности ненормативных правовых актов при их оспаривании в судах / А. Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 4. – С. 221–231.

REFERENCES

1. Opalev R.O. On the question of the correlation of administrative proceedings and administrative procedures. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Bulletin of civil procedure*, 2021, vol. 11, no. 2, pp. 66–79. DOI: 10.24031/2226-0781-2021-11-2-66-79. (In Russ.).
2. Lukianova I.N. The right to be heard as a fundamental idea of modern Russian civil proceeding. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2021, no. 12, pp. 133–139. DOI: 10.17803/2311-5998.2021.88.12.133-139. (In Russ.).
3. Jackson P. Administrative Law and Natural Justice. *The Modern Law Review*, 1972, vol. 35, no. 1, pp. 94–96.
4. De Smith S.A. The Right to a Hearing in English Administrative Law. *Harvard Law Review*, 1955, vol. 68, no. 4, pp. 569–599.
5. Mott R.L. *Due Process of Law: A Historical and Analytical Treatise of the Principles and Methods Followed by the Courts in the Application of the Concept of the «Law of the Land»*. New York, Da Capo Press, 1973. 721 p.
6. Nathanson L.N. The right to fair hearing in Indian, English and American administrative law. *Journal of the Indian Law Institute*, 1959, vol. 1, no. 4, pp. 493–522.
7. Ilyin A.V. On the principle of fairness of administrative proceedings. *Zakon = Law*, 2019, no. 1, pp. 95–101. (In Russ.).
8. Vedel G. Le droit administratif peut-il demeurer indéfiniment jurisprudentiel?. *Etudes et documents du Conseil d'État*, 1979–1980, no. 31, pp. 31–46. (In French).
9. Costa D. Codification of Administrative Law: A French Oxymoron, in: Uhlmann F. (ed.). *Codification of Administrative Law: a comparative study on the legal basis of administrative law*, Oxford, Hart Publ., 2023, pp. 127–146.
10. Rivero J. Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits, in: *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, in 2 volumes, Bruxelles, Bruylant Publ.; Paris, Sirey Publ., 1963, vol. II, pp. 813–836. (In French).
11. Davis K.C. The Requirement of Opportunity to Be Heard in the Administrative Process. *Yale Law Journal*, 1942, vol. 51, no. 7, pp. 1093–1142.
12. Galligan D.J. *Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures*. Oxford University Press, 1996. 513 p.
13. Davydov K.V. The Right to Participate in Consideration of Administrative Matters as a Fundamental Right of Administrative Procedure Participants: Comparative Legal Analysis. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2019, no. 10, pp. 11–19. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.011-019. (In Russ.).
14. Auby J.-B. La bataille de San Romano: réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2001, no. 11, pp. 912–926. (In French).
15. Aïdan G. De la démocratie administrative à la démocratie sanitaire dans le secteur public de la santé. *Revue française d'administration publique*, 2001, no. 137–138, pp. 139–153. DOI: 10.3917/rfap.137.0139. (In French).
16. Sherstyuk V.M. Doubts about the existence of the principle of "the right to be heard and to be heard" in civil procedural law should be dispelled. *Sovremennoe pravo = Modern law*, 2020, no. 6, pp. 66–70. DOI: 10.25799/NI.2020.10.43.014. (In Russ.).
17. Lukyanova I.N. The right to be heard and heard in the first and verification instances of civil proceedings. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2022, no. 9, pp. 50–55. (In Russ.).
18. Sultanov A.R. The legal consequences of the lack of motivation of non-normative legal acts when challenged in courts. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Bulletin of civil procedure*, 2014, no. 4, pp. 221–231. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Курьиндин Павел Александрович – кандидат юридических наук, ассистент кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургский государственный университет

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Pavel A. Kuryndin – PhD in Law, Assistant, Department of Administrative and Financial Law St. Petersburg University 7-9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

E-mail: p.kuryndin@spbu.ru

ORCID: 0000-0002-0133-3953

SPIN-код РИНЦ: 4659-1914; AuthorID: 1079485

E-mail: p.kuryndin@spbu.ru

ORCID: 0000-0002-0133-3953

RSCI SPIN-code: 4659-1914; AuthorID: 1079485

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Курындин П.А. Право быть выслушанным: на пути к общему принципу административного права / П.А. Курындин // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 4. – С. 103–112. – DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(4).103-112.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kuryndin P.A. The right to be heard: towards a general principle of administrative law. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2024, vol. 8, no. 4, pp. 103–112. DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(4).103-112. (In Russ.).