

## УДК 342.9 НЕДОПУСТИМОСТЬ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ КАК ПРИНЦИП КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2023 Я.В. Ткач

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

В статье проанализирован базовый принцип запрета злоупотребления правом в контрольно-надзорной деятельности. Предложена авторская дефиниция злоупотребления правом в контрольно-надзорной деятельности, а также отмечается, что законодатель установил предел реализации (использования) прав как для контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц, контролируемых лиц, так и для граждан и организаций, и этим пределом выступает цель использования права.

*Ключевые слова:* контрольно-надзорная деятельность, злоупотребление правом, правовые принципы.

Общий запрет на злоупотребление правом содержится в конституционных нормах<sup>1</sup>. Установлен предел осуществления субъективного права.

Злоупотребление правом как гражданско-правовая категория представляет собой императивный запрет на осуществление гражданских прав с целью причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное поведение<sup>2</sup>. Принцип запрета злоупотребления правом, как отраслевой принцип гражданского права, направлен на защиту и охрану публичного интереса, урегулирование общественных отношений<sup>3</sup>. В теории гражданского права злоупотребление правом рассматривается как предел осуществления гражданских прав.

А.А. Малиновский определил злоупотреблением правом как «осуществление субъективного права в противоречии с доброй совестью, добрыми нравами, злоупотребление правом есть такая форма осуществления права в противоречии с его назначением, посредством которой субъект причиняет вред другим участникам общественных отношений. Причинение вреда при осуществлении права в соответствии с его назначением не должно рассматриваться как злоупотребление правом»<sup>4</sup>.

А.Я. Курбатов выделил два существенных признака злоупотребления правом: «1) нарушение законных (охраняемых законом) частных и публичных интересов; 2) реализация права с выходом за его пределы, то есть не в соответствии с объективным интересом, лежащим в его основе»<sup>5</sup>.

В рамках административного права злоупотребление правом рассматривалось доктором юридических наук Л.М. Колодкиным<sup>6</sup>.

В кандидатской диссертации Е.Н. Крымовой были предложены классификации форм злоупотребления правом и предложено определение



**Я.В. Ткач**

*Аспирант кафедры административного  
и финансового права юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного университета  
им. Н.И. Лобачевского*

злоупотребления правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти — это деяние (действие, бездействие), состоящее в недобросовестном и ненадлежащем использовании органами исполнительной власти, их должностными лицами, государственными служащими, гражданами при обращении в органы исполнительной власти принадлежащего им права, внешне отвечающее требованиям законодательных норм, но совершаемое с корыстным или личным мотивом (сутяжничество, личная неприязнь), которое в соответствии с действующим законодательством не является правонарушением либо преступлением, но причиняет вред интересам человека, общества, государства и является виновным деянием<sup>7</sup>.

Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле РФ» (далее по тексту — Закон о государственном контроле (надзоре) и му-

муниципальном контроле) закреплён принцип недопустимости злоупотребления правом. Отметим, что содержание принципа недопустимости злоупотребления правом при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности отличается от содержания принципа злоупотребления правом как гражданско-правовой категории.

В соответствии со статьёй 11 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле субъектами злоупотребления правом являются контрольные (надзорные) органы и их должностные лица<sup>8</sup>, контролируемые лица<sup>9</sup>, а также граждане и организации<sup>10</sup>.

Законодательно определены основные цели злоупотребления правом: воспрепятствование законной деятельности контролируемых лиц и необоснованное увеличение сроков осуществления государственного контроля (надзора); воспрепятствование осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля; направление обращений, содержащих заведомо недостоверную информацию о соблюдении контролируруемыми лицами обязательных требований.

В Законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле не раскрывается понятие «воспрепятствование законной деятельности контролируемых лиц». Анализ положений Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле не позволил сделать однозначный вывод о том, какие действия в рамках наделённых полномочий должностного лица контрольного (надзорного) органа при осуществлении контрольной деятельности могут создавать препятствия для осуществления законной деятельности контролируемых лиц.

Законодатель определил форму реализации злоупотребления правом контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами: использование должностных полномочий.

Контрольные (надзорные) органы и их должностные лица не должны использовать должностные полномочия в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц.

Полагаем, что в статье 11 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле законодатель ставит знак равенства между правами и должностными полномочиями должностного лица контрольного (надзорного) органа.

В соответствии с Законом о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле под должностным лицом контрольного (надзорного) органа понимается должностное лицо, в

должностные обязанности которого в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий<sup>11</sup>.

Законом о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле определены основные права и обязанности инспектора<sup>12</sup>.

Учитывая, что Закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле отождествляет понятие «должностного лица контрольного (надзорного) органа» и понятие «инспектора», то положениями части 2 статьи 29 фактически закреплены права должностного лица контрольного (надзорного) органа. Закрепленный перечень прав должностного лица контрольного (надзорного) органа носит открытый характер.

Законодатель устанавливает право совершать иные действия должностному лицу контрольного (надзорного) органа в соответствии с федеральными законами о видах контроля, положениями о виде контроля<sup>13</sup>.

В Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования указано, что права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) установлены Законом о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле<sup>14</sup>. Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей определено, что должностные лица контрольного (надзорного) органа пользуются правами, установленными частью 2 статьи 29 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле<sup>15</sup>. При осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств должностные лица контрольного (надзорного) органа пользуются правами, установленными частью 2 статьи 29 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле<sup>16</sup>.

Положением о федеральном государственном строительном надзоре не расширяется перечень прав должностного лица контрольного (надзорного) органа.

В Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта указывается, что наряду с правами, предусмотренными в части 2 статьи 29

Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, должностные лица имеют право пользоваться техническими средствами, в том числе осуществлять фотосъемку, аудио- и видеозапись объектов и документов (кроме объектов и документов, отнесенных к государственной и иной охраняемой законом тайне)<sup>17</sup>. Фактически продублировано закрепленное в пункте 3 части 2 статьи 29 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле право.

Анализ положений о виде контроля позволяет сделать вывод о том, что при утверждении положений о виде контроля правительство не воспользовалось делегированным правом на установление большего объема прав должностного лица контрольного (надзорного) органа.

Законодательно права должностного лица контрольного (надзорного) органа ограничены пределами полномочий и объемом проводимых контрольных (надзорных) действий.

Установлен запрет на необоснованное увеличение сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий и совершения контрольных (надзорных) действий. Контрольные (надзорные) мероприятия проводятся в сроки, определенные Законом о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле для соответствующего контрольного (надзорного) мероприятия и положениями о видах контроля. Как Законом о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, так и положениями о видах контроля не определены основания для увеличения сроков контрольного (надзорного) мероприятия. Установлена единственная возможность увеличения общего срока контрольного (надзорного) мероприятия на срок осуществления экспертиз или испытаний, если срок осуществления экспертиз или испытаний превышает срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия<sup>18</sup>.

Для контролируемых лиц формой реализации злоупотребления правом определено использование прав и гарантий. Контролируемые лица не должны использовать установленные Законом о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле права и гарантии в целях воспрепятствования осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Права контролируемых лиц закреплены отдельным перечнем в статье 35 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, а также «разбросаны» по тексту указанного закона. В сферу применения Закона о государственном контроле

(надзоре) и муниципальном контроле входит установление гарантий защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц<sup>19</sup>. Несмотря на то, что глава 8 названного закона обозначена законодателем как «гарантии и защита прав контролируемых лиц», закон не предусматривает отдельных статей, устанавливающих гарантии прав контролируемых лиц. Подобная конструкция позволяет сделать вывод о том, что законодатель не разграничивает права и гарантии контролируемых лиц. При этом имеются примеры нормативно-правовых актов, в которых законодатель не отождествляет, а разделяет права и гарантии прав<sup>20</sup>. В своей кандидатской диссертации Д.С. Фесько выделяет гарантии прав контролируемых лиц в зависимости от основных стадий контрольного (надзорного) производства: а) гарантии на организационно-подготовительной стадии (например, получение согласия прокуратуры на внеплановый выборочный контроль, получение согласия контролируемого лица на консультирование, которое планируется провести контрольным (надзорным) органом); б) гарантии при возбуждении контрольного (надзорного) производства (например, проведение плановой выездной проверки только при условии включения её в ежегодный план контрольных (надзорных) мероприятий, формируемого контрольным (надзорным) органом и согласованного с органами прокуратуры); в) гарантии при осуществлении мероприятия по контролю и надзору (например, право контролируемого лица присутствовать при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения); г) гарантии при принятии решения (оформлении результатов) мероприятия по контролю и надзору (например, право контролируемых лиц, их представителей знакомиться с результатами контрольного (надзорного) мероприятия и сообщать контрольному (надзорному) органу о своём несогласии с ними); д) гарантии на обжалование результата контрольного мероприятия (например, право контролируемого лица подать жалобу в вышестоящий контрольный (надзорный) орган на действия органа, проводившего обследование); е) гарантии при исполнении принятого решения по результатам контрольного (надзорного) мероприятия (например, право контролируемого лица обращаться к должностному лицу контрольного (надзорного) органа, вынесшего решение, с просьбой о разъяснении способа и порядка исполнения решения, об отсрочке исполнения решения, о приостановлении исполне-

ния решения, о прекращении исполнения решения)<sup>21</sup>. Законодательно также не определено, что понимается под «воспрепятствованием осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Действия контролируемых лиц по использованию прав и гарантий в целях воспрепятствования осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля не должны подпадать под признаки состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Со стороны таких субъектов, как граждане и организации, формой реализации злоупотребления правом является использование права на обращение в контрольные (надзорные) органы. Законодателем установлен запрет на злоупотребление гражданами и организациями правом на обращение в контрольные (надзорные) органы в целях направления обращений, содержащих заведомо недостоверную информацию о соблюдении контролируемыми лицами обязательных требований. Общий порядок рассмотрения обращений граждан и организаций урегулирован положениями Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При этом рассмотрение обращений граждан и организаций, требующих проведения контрольного (надзорного) мероприятия, осуществляется с учетом норм установленных нормативно-правовых актов, регулирующих контрольную (надзорную) деятельность. В Законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле не раскрывается понятие «недостоверная информация». В специальном законодательстве также не раскрывается понятие «недостоверная информация»<sup>22</sup>. Понятие «недостоверная информация» в Законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле встречается только в статье 11. В положениях, регулирующих порядок рассмотрения обращений (заявлений) граждан и организаций, содержащих сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, законодателем используется понятие «ложные сведения». Полагаем, что тем самым отмечается равнозначность данных понятий.

Анализ принципа недопустимости злоупотребления правом позволяет сделать следующий вывод. Закрепив принцип в Законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, законодатель установил предел

реализации (использования) прав контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц, контролируемых лиц, а также граждан и организаций, и этим пределом выступает цель использования права. Полагаем, что под злоупотреблением правом при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности следует понимать реализацию (использование) прав субъектами контрольной (надзорной) деятельности в целях воспрепятствования как законной предпринимательской (производственной) деятельности контролируемых лиц, так и осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также использование прав на обращение гражданами и организациями в целях сообщения недостоверных (ложных) сведений о соблюдении обязательных требований контролируемыми лицами.

#### *Библиографический список*

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/> (дата обращения: 15.04.2023).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.
4. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.
5. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле РФ» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.
6. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 991 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5379.
7. Камышанский В.П. Злоупотребление правом: понятие, признаки, общая характеристика [Текст] / В.П. Камышанский // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 112 (08). С. 1–21.
8. Колодкин Л.М. Институт «злоупотребления правом» в административном праве: реальность или благое намерение? [Текст] / Л.М. Колодкин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (55). С. 235–238.
9. Крымова Е.Н. Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти Российской Федерации: содержание и формирование концепции противодействия [Текст]: Дис. ... к.ю.н. Воронеж, 2009. 209 с.
10. Курбатов А. Недопустимость злоупотребления правами как способ установления пределов реализации

(удовлетворения) интересов [Текст] / А. Курбатов // Хозяйство и право. 2000. № 12. С. 41–47.

11. Малиновский А.А. Злоупотребление правом [Текст]: Монография / А.А. Малиновский. М.: МЗ Пресс, 2002. 128 с.

12. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст]: Дис. ... к.ю.н. Нижний Новгород, 2021. 279 с.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/> (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Камышанский В.П. Злоупотребление правом: понятие, признаки, общая характеристика // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 112 (08). С. 7.

<sup>4</sup> Малиновский А.А. Злоупотребление правом: Монография. М., 2002. С. 20–52.

<sup>5</sup> Курбатов А. Недопустимость злоупотребления правами как способ установления пределов реализации (удовлетворения) интересов // Хозяйство и право. 2000. № 12. С. 41–47.

<sup>6</sup> Колодкин Л.М. Институт «злоупотребления правом» в административном праве: реальность или благое намерение? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (55). С. 235–238.

<sup>7</sup> Крымова Е.Н. Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти Российской Федерации: содержание и формирование концепции противодействия: Дис. ... к.ю.н. Воронеж, 2009. С. 40.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I) Ст. 5007.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 991 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5379.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

<sup>21</sup> Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): Дис. ... к.ю.н. Нижний Новгород, 2021. С. 79–80.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

## INADMISSIBILITY OF ABUSE OF RIGHTS AS A PRINCIPLE OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES

**Ya.V. Tkach**

*Postgraduate student of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty  
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

The article analyzes the basic principle of prohibition of abuse of rights in control and supervisory activities. The author's definition of abuse of rights in control and supervisory activities is proposed, and it is also noted that the legislator has established a limit on the implementation (use) of rights for both control (supervisory) bodies and their officials, controlled persons, and for citizens and organizations, and this limit is the purpose of using the right.

**Keywords:** control and supervisory activities, abuse of rights, legal principles.